

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
DROIT DE PRÉFÉRENCE
de la France
sur le Congo Belge
(1884-1911)

Sciences politiques et économiques

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Jeudi 26 Mai 1921, à quinze heures et demie.

PAR

Joseph BLANC

Président : M. A. DE LAPRADELLE, *Professeur.*

Suffragants : } MM. LESEUR, *Professeur.*
 } GIDEL, *Chargé de Cours.*



PARIS

ROUSSEAU & C^{IE}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 43

1921

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
DROIT DE PRÉFÉRENCE
de la France
sur le Congo Belge
(1884-1911)

(Sciences politiques et économiques)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Jeudi 26 Mai 1921, à quinze heures et demie

PAR

Joseph BLANC

Président : M. A. DE LAPRADELLE, *Professeur.*

Suffragants } MM. LESEUR, *Professeur.*
 } GIDEL, *Chargé de Cours.*



PARIS

ROUSSEAU & C^{IE}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1921



A la mémoire de mon regretté Frère,
le Lieutenant Henri Blanc
du 4^e zouaves de Marche,
Administrateur des Colonies.
Mort pour la France à Ypres
le 7 Novembre 1914.

INTRODUCTION

L'histoire du droit de préférence de la France sur le Congo belge se relie aux différents épisodes de la politique étrangère de la Troisième République. L'élection de Jules Grévy à la présidence de la République, le 30 janvier 1879, marquait l'avènement définitif des Républicains. Jusqu'alors, le pouvoir avait été, entre les mains des adversaires du régime dont les représentants, à la direction des Affaires Etrangères, accablés par la défaite de 1870, avaient pratiqué une politique extérieure pusillanime caractérisée par l'effacement volontaire de la France.

L'arrivée au pouvoir des Républicains était le prélude d'un changement d'orientation politique. Les nouveaux dirigeants, croyant fortement à la supériorité du régime démocratique ne pensaient nullement que la France s'était amoindrie en n'étant plus sous un régime dynastique. Ils estimaient au contraire qu'elle pouvait traiter d'égal à égal avec les monarchies d'Europe. Aussi leur politique n'a pas eu l'attitude de renoncement de celle des représentants de « l'Ordre Moral ». Ils désiraient avec ardeur l'anéantissement du traité de Francfort et appelaient de leurs vœux le retour à la mère patrie de l'Alsace et de la Lorraine ; mais l'alerte de 1875 leur avait montré que la France isolée devait tout d'abord se chercher des alliés en Europe. Or, deux puissances seulement pouvaient aider la

France : l'Angleterre et la Russie. Un des principaux objectifs de la politique extérieure de la Troisième République sera la conclusion de ces alliances. Nous aurons l'occasion, au cours de l'histoire du droit de préférence de souligner la date où ce fut chose faite.

Mais, tant que la France serait isolée, elle devait vivre en bonnes relations avec l'Allemagne ; Gambetta, un des fondateurs du nouveau régime, parlait même d'une entente avec elle. Les relations sinon amicales, du moins pacifiques avec notre ennemie de 1870, figuraient donc dans le programme du parti républicain. Aussi, quand en 1884, Bismark proposa à Jules Ferry des pourparlers au sujet de l'Afrique et du bassin du Congo, trouva-t-il un accueil sympathique et un rapprochement sensible des deux pays se dessina alors. Des rapports de bon voisinage avec elle étaient également nécessaires en raison des ambitions coloniales des Républicains. Soucieux de rendre à la France le rang de grande puissance que la défaite lui avait enlevé en partie, ils étaient résolus à pousser autant que possible l'expansion coloniale dans les contrées lointaines et à constituer un Empire français au delà des mers. Mais, pour réaliser ces desseins, il leur fallait des troupes et il leur était impossible de dégarnir la frontière des Vosges s'ils n'étaient pas assurés des dispositions pacifiques de l'Allemagne. Relations cordiales avec cette dernière, expansion coloniale, nous retrouverons des manifestations de ces deux idées au cours de l'étude qui va suivre.

On peut même dire qu'elle est avant tout constituée par l'ambition de la France d'annexer un vaste territoire au centre de l'Afrique. De 1884 à 1908, nous verrons les différents gouvernements qui se succéderont en France s'attacher à maintenir les avantages procurés par de vaillants explorateurs comme Brazza et s'efforcer d'éloigner les compétitions étran-

gères. Et ce faisant, nous aurons l'occasion de constater la tension de nos rapports avec l'Angleterre. Depuis que le duc Decazes avait laissé cette dernière prendre une influence prépondérante en Egypte, où la France avait des droits séculaires, les relations étaient devenues difficiles avec le cabinet de Londres. La France se sentait frustrée de l'emprise que l'Angleterre s'était assurée dans la vallée du Nil et voulait y reprendre pied en s'établissant dans la partie supérieure du fleuve. L'Angleterre, au contraire, entendait y rester maîtresse absolue et rêvait déjà de relier en un seul tenant toutes ses colonies d'Afrique en faisant passer sur le territoire britannique une voie ferrée reliant le Cap au Caire. Le roi Léopold II voulut profiter de cette rivalité et les incidents de 1894 relatifs au droit de préférence ne furent que le prélude d'une action qui devait aboutir à Fachoda en 1898.

Enfin, les derniers incidents relatifs au droit de préférence évoquent le dernier stade de l'évolution de la politique étrangère de la Troisième République. L'accord conclu en 1908 avec la Belgique témoignait d'une amélioration des relations tant avec le roi Léopold II qu'avec l'Angleterre ; la ratification de ce traité n'eut lieu qu'en 1911 en même temps que celle de l'accord franco-allemand relatif au Congo. L'interprétation de l'article 16 de ce traité évoqua le droit de préférence sur le Congo belge. La dernière négociation relative à l'objet de cette étude se rattache donc d'une façon intime aux pourparlers qui succédèrent à l'incident d'Agadir, dont le souvenir devait peser d'un poids si lourd en juillet 1914.

L'histoire du droit de préférence de la France sur le Congo belge se rattache donc à la politique extérieure de la Troisième République ; elle en a été un des épisodes et nous verrons sur ce point précis, les efforts tenaces et persévérants de la diplomatie républicaine, pour acquérir et garder à la France au

centre de l'Afrique une place réellement digne d'elle. Bien qu'inaperçue au milieu des autres événements, la continuité de sa politique au Congo n'a pas été un des moindres sujets de gloire de la Troisième République.

* * *

Dans son cours, le regretté M. Louis Renault ne manquait pas d'insister sur les dangers que présentait l'assimilation du droit public au droit privé. Bien souvent, on y rencontre une terminologie identique à celle du droit civil, mais la ressemblance s'arrête aux mots. C'est cette même idée que développe M. Despagnet en disant que : « l'expression servitude est employée à titre analogue et faute de terminologie plus précise du droit international ». Le droit de préférence vient illustrer la doctrine de ces deux savants maîtres. « A la promesse unilatérale de vendre, écrit M. Baudry-Lacantinerie, se rattache le pacte de préférence. C'est la convention par laquelle un propriétaire s'engage, pour le cas où il se déciderait à vendre sa chose, à la vendre de préférence et toutes choses étant égales d'ailleurs, à telle personne déterminée. C'est une promesse de vendre unilatérale, sauf que cette promesse ne doit produire effet que *si le propriétaire se décide à aliéner* ». En droit international, le pacte de préférence a un sens beaucoup plus large. Alors qu'en droit privé il ne devient exécutable qu'en cas de vente, en droit international l'aliénation à titre gratuit, l'échange, la vente partielle ou totale suffisent pour provoquer son exercice. Le pacte de préférence du droit civil correspond au droit de préemption en droit international.

Une grande partie des négociations entre la France et l'Etat indépendant roulèrent sur une différence d'interprétation. Pour le roi Léopold II, le droit de préférence de la France sur le Congo belge n'était qu'un droit de préemption. La cession

gratuite à la Belgique ou l'échange d'une partie du Congo avec des possessions anglaises ne donnaient pas lieu à l'ouverture du droit de la France. Celle-ci n'avait qualité pour intervenir qu'en cas de vente. La doctrine des divers gouvernements français qui se sont succédés entre 1885 et 1908 n'a pas varié. La France entendait exercer son droit de préférence même au cas d'aliénation gratuite ou d'échange. Elle acceptait de ne pas le revendiquer si la Belgique succédait à l'Etat indépendant, en raison des liens qui unissaient les deux Etats. Mais c'était là une concession tout à fait exceptionnelle. Enfin, l'accord de 1908 est venu confirmer la doctrine française. Le droit de préférence, c'est un fait acquis, n'est pas un droit de préemption puisqu'il doit s'exercer en cas d'aliénation à titre gratuit ou d'échange.

* * *

En terminant, nous voudrions remercier les différentes personnes qui ont bien voulu nous aider dans l'élaboration de ce modeste travail. Certaines ont bien voulu mettre à notre disposition les documents qu'elles avaient par devers elle. M. C. Schefer, professeur à l'Ecole libre des Sciences Politiques, a droit tout particulièrement à toute notre reconnaissance. Il a bien voulu nous conseiller dans nos recherches et nous faire profiter de sa grande connaissance des questions coloniales et diplomatiques. Nous le prions d'agréer notre respectueuse et bien vive gratitude.

Joseph BLANC.

CHAPITRE PREMIER

Origines du droit de préférence

L'Accord de 1884

Durant son règne, le roi Léopold I s'était préoccupé de donner à la Belgique les colonies dont elle avait besoin et qui lui manquaient depuis qu'elle était devenue indépendante en se séparant de la Hollande. On signale, en effet, diverses tentatives d'établissement de sa part en Amérique Centrale, au Brésil, en Guinée et Abyssinie. Les ambitions du souverain belge devaient être reprises et menées à bien par son successeur le roi Léopold II. A vingt ans, alors qu'il n'était encore que prince héritier, celui-ci réclamait des débouchés d'outre-mer ; il étonnait les sénateurs, dit le baron Beyens, par l'ampleur de ses vues colonisatrices. Au retour d'un voyage en Orient, en 1864, celui qui devait être Léopold II remettait à l'un de ses confidents une pierre sur laquelle était gravée cette inscription : « Il faut à la Belgique des colonies ».

Ainsi, en 1876, voulant réaliser ses desseins, il prit l'initiative de réunir à Bruxelles une conférence de géographie. Afin de ne pas éveiller des rivalités, il eut l'habileté de dissimuler ses ambitions sous des apparences philanthropiques et en apparence, rejeta bien loin de lui toute vue égoïste ou ambitieuse. Il déclara « la Belgique heureuse et satisfaite de son sort... si, ajoutait-il, j'ai proposé cette réunion à Bruxelles, c'est qu'il m'a semblé qu'un Etat neutre et central serait un terrain bien

choisi et que je serais heureux de voir Bruxelles devenir, en quelque sorte, le quartier général de ce mouvement civilisateur ». Le roi Léopold II sut toujours se servir adroitement des aspirations humanitaires du monde civilisé pour servir ses ambitions.

La conférence de Bruxelles avait pour but de jeter les bases de l'exploration et de la civilisation dans l'Afrique Centrale. Dix pays y étaient représentés : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, la Hongrie, l'Italie, les Pays-Bas et la Suisse. L'Angleterre, le Portugal et la Russie s'étaient abstenus, les deux premiers pays voulant garder leur initiative complète dans les entreprises de l'Afrique Centrale. La conférence fonda l'Association internationale africaine qui ne se réunit d'ailleurs qu'une seule fois et qui avait à sa tête un comité exécutif composé de cinq membres dont le président était le roi Léopold II ; le représentant de la France était M. de Quatrefages.

Elle se proposait de fonder dans l'Afrique Centrale des stations scientifiques et hospitalières afin de faciliter l'exploration de ces régions jusqu'alors inconnues et supprimer la traite des noirs dans leur zone d'action. Pour permettre à l'Association de trouver le plus rapidement possible les capitaux nécessaires à la réalisation de son œuvre, des comités nationaux furent fondés. Deux d'entre eux méritent notre attention, car nous aurons l'occasion de parler de leur activité : ce sont celui de Paris qui s'intéressait particulièrement aux territoires limitrophes de notre colonie du Gabon et celui de Bruxelles qui se transforma le 25 novembre 1878, en une société « le Comité d'Etudes du Haut-Congo ». Le président d'honneur en fut le roi Léopold II et le président, le colonel Strauch. Cette nouvelle Association dissimula rapidement derrière des apparences philanthropiques et scientifiques le

dessein de réaliser de productives opérations. « Car, comme le dit M. Descamps, peu suspect de partialité en la matière, les investigations économique-politiques devaient bientôt éclipser les instables essais de l'Association africaine.

En effet, le 8 août 1877, Stanley était arrivé à la côte occidentale de l'Afrique après avoir traversé tout le continent. Rendu célèbre par un premier voyage au centre de l'Afrique, où il avait eu la bonne fortune de découvrir le docteur Livingstone que l'on croyait mort, il avait quitté Zanzibar, le 17 novembre 1874 avec l'intention de découvrir les sources du Nil. Après avoir reconnu le lac Alexandra, il dut redescendre vers le Tanganika car l'hostilité des peuplades indigènes l'empêcha d'aller plus avant. Ce contre-temps allait le mener sur les bords du Congo qu'il descendit jusqu'à Boma. L'expédition de Stanley avait duré 999 jours. Des quatre Européens qui la dirigeaient, un seul survivait, 250 nègres sur 360 étaient morts.

Stanley débarquant à Marseille en janvier 1878 y trouva le baron Greinde et le général américain Sanford, envoyés par le roi Léopold II pour lui demander son concours. Il n'accepta pas immédiatement prétextant l'épuisement physique. En réalité, il voulait faire profiter l'Angleterre des fruits de sa découverte. Mais les Anglais, pourtant si réputés pour leur esprit d'initiative, ne virent pas tous les avantages que pouvait procurer la découverte de cette voie navigable drainant les richesses prodigieuses de l'Afrique centrale. Stanley ne trouva ni aide ni encouragement. Traité par les uns de Don Quichotte, par les autres de flibustier, il accepta quelques mois après l'offre du roi Léopold II.

Celui-ci avait compris tous les avantages que l'Association internationale africaine et lui-même pouvaient retirer de la collaboration de Stanley. Rêvant d'entreprendre à son profit quelque grande œuvre lointaine, il fonda le Comité d'Etudes

du Haut-Congo. Stanley en devint l'agent général et dès le début de 1879, repartait pour le Congo d'une façon assez mystérieuse. Il était chargé de conclure des traités avec les Indigènes de la région et de les placer sous la souveraineté du Comité.

Mais la France avait déjà pris une sérieuse emprise sur cette contrée. Elle possédait la colonie du Gabon et quelques points du Bas-Congo. Un jeune officier de marine, Savorgnan de Brazza avait découvert l'Alima, affluent du Congo. Mais l'attitude hostile des Indigènes l'avait empêché d'aller plus loin. S'il avait pu descendre ce fleuve pendant cinq étapes, il aurait découvert le Congo bien avant Stanley. Combien la destinée fut inégale pour les deux explorateurs ! Les mauvaises dispositions des peuplades africaines avaient poussé Stanley vers le Congo et en avaient éloigné notre compatriote.

Après la découverte du Congo par Stanley, les explorations dans l'arrière pays du Gabon cessèrent d'avoir un but purement scientifique. En effet, dans sa partie inférieure, le Congo est barré par des rapides sur une longueur d'au moins trois cents kilomètres. Deux routes mènent à l'endroit où ce fleuve est navigable. C'est tout d'abord l'Ogoué dont les rapides sont tous, grâce à l'habileté des payeurs indigènes, franchissables en pirogue et ensuite l'Alima dont le cours jusqu'au Congo n'offre pas un seul obstacle. Mais pour prendre possession de ces deux voies de pénétration il était nécessaire de se concilier les peuplades indigènes riveraines et de créer des bases d'opération pour notre action dans ces contrées si heureusement placées à portée de notre colonie du Gabon.

La grandeur du projet n'échappa pas au gouvernement français qui décida d'envoyer de Brazza en Afrique équatoriale. La mission nettement politique que reçut ce dernier fut dissimulée sous des aspects scientifiques, soit pour des raisons

administratives, soit peut-être aussi pour éviter d'attirer l'attention des étrangers. Envoyé par le Ministre de l'Instruction Publique, Jules Ferry, de Brazza devait fonder deux stations hospitalières et scientifiques : l'une reçut le nom de Franceville ; l'autre fut appelée Brazzaville sur la proposition de M. Ferdinand de Lesseps, président de la Société de Géographie de Paris.

Mais, pendant ce temps, Stanley signait avec des roitelets nègres environ 400 traités comme délégué du « Comité d'Etudes du Haut-Congo » et procédait ainsi à des annexions plus ou moins déguisées, car le roi Léopold II voulait primitivement créer une confédération républicaine des noirs libres. L'essentiel était de gagner de vitesse et d'atteindre le Congo avant Stanley. La bonne renommée de Brazza, son esprit juste et humain servirent ses desseins car le roi le plus puissant du pays, Makoko, demanda à se mettre sous la suzeraineté française. Le 10 septembre 1880, au milieu de l'enthousiasme des sujets de Makoko, le drapeau français fut hissé sur les bords du Stanley-Pool et laissé à la garde du sergent Malamine, des tirailleurs sénégalais.

L'activité de Brazza n'allait pas inquiéter « le Comité d'Etudes du Haut-Congo ». Comme Stanley n'y prenait pas garde le colonel Strauch lui écrivit dès le 31 janvier 1880 : « Nous appelons très sérieusement votre attention sur les projets probables de M. de Brazza et vous engageons à faire tous vos efforts pour ne pas vous laisser devancer par lui. Nous espérons que s'il parvient à descendre l'Alima, il vous trouvera déjà installé au confluent de cette rivière ».

Le récit du premier voyage de Brazza avait démontré qu'une des routes pour atteindre la partie navigable du Congo était celle du Niari-Kiliou. Aussitôt arrivé en Afrique, Stanley avait établi des postes le long de ce fleuve. Aussi, quand

il arriva sur les bords du Pool, à la tête d'une importante mission, il trouva la place occupée par les Français. Sa fureur de voir notre drapeau au bord du lac qu'il avait découvert ne connut plus de bornes. Il fomenta une révolte parmi les sujets du roi Makoko et voulut forcer Malanime à amener le pavillon national. Mais ce dernier confiant dans la parole de son chef qui lui avait annoncé son retour en lui donnant la garde du drapeau répondit fièrement : « Le Français ne sait pas trahir ni servir deux maîtres ».

Devant ces faits, Brazza résolut de retourner en Afrique pour y consolider son œuvre. Pour bien manifester l'intention qu'avait la France de maintenir sa prise de possession nous prolongions notre colonie du Gabon en nous installant dans la région de Loango afin de protéger le débouché de la vallée du Niari où Stanley s'était en partie installé. Un décret du 5 février 1883 nomma Brazza Commissaire Général de l'Ouest-africain qu'une loi du 10 janvier précédent avait organisé.

En arrivant dans son nouveau poste, Brazza trouvait la situation changée sur de nombreux points. Le roi Makoko détrôné par un prétendant suscité par Stanley, en butte à mille vexations était menacé de mort tous les jours. Il échappa par miracle à toutes les embuches. Et pourtant il n'avait qu'un mot à dire, qu'un désaveu à formuler pour retrouver immédiatement son trône, ses trésors et ses dignités. Mais, superbe de confiance et de dignité, il répondit : « Le Français (Brazza) m'a dit qu'il reviendrait..... je l'attends et il reviendra. Mais alors gare aux lâches qui l'auront trahi ».

Sa confiance ne fut pas trompée car le 10 avril 1883, Brazza arrivait. Tous les anciens sujets de Makoko accoururent faire leur soumission jusqu'à l'usurpateur qui implora son pardon déclarant que le comité belge l'avait poussé à la révolte.

La situation était donc des plus tendues dans le bassin du

Congo entre les agents de la France et ceux du « Comité d'Etudes du Haut Congo ». Cela n'allait pas sans inquiéter le roi Léopold. Celui-ci tenait en effet à conserver de bons rapports avec ses voisins d'autant que le succès de son œuvre était considéré avec un certain scepticisme par les grandes puissances. Comme il voulait avant tout conserver à l'entreprise « un certain caractère personnel nettement marqué » et entendait moins encore relever d'autres Etats que de l'Etat belge, il fuyait toute occasion de complication internationale susceptible d'amener l'intervention de différentes puissances. La France de son côté n'avait pas fait montre de mauvaises dispositions, au contraire. Elle avait autorisé son Ministre à Bruxelles, M. Duclerc, à signer avec le roi Léopold un accord concédant à ce dernier une sorte de droit de passage à travers nos possessions.

L'attitude conciliatrice de la France s'explique en partie, par l'opinion personnelle de Jules Ferry, président du Conseil, Ministre des Affaires Etrangères. Celui-ci était en effet persuadé que l'Association internationale du Congo (telle était la nouvelle dénomination que le Comité d'Etudes du Haut-Congo avait prise en 1882) entreprise purement privée, ne pourrait jamais acquérir la capacité juridique nécessaire pour posséder des territoires, et devrait faire appel au concours d'une puissance.

« Car, on s'accorde, disait M. Renault à son cours, pour donner le nom d'Etat à une société d'hommes établis sur un territoire déterminé, jouissant de la souveraineté et ayant un gouvernement qui peut les représenter ». Les annexions faites par « l'Association internationale » ne pouvaient constituer un Etat. Il y avait bien une société d'hommes vivant sur un territoire déterminé, mais l'administration de « l'Association internationale » n'était pas un gouvernement et manquait de

souveraineté. On peut comparer sa situation à celle de la compagnie anglaise des Indes qui avait de grands pouvoirs. Organisée comme un Etat, elle avait une administration et une force publique mais elle dépendait de la couronne d'Angleterre. De quel Etat « l'Association internationale » devait-elle dépendre ? Jules Ferry estimait que ce devait être la France en raison de la proximité du Gabon et des droits acquis dans le bassin du Congo. Il en était tellement convaincu, qu'en 1883, il révéla ses projets à un représentant du roi Léopold dont l'attention fut immédiatement éveillée. L'argument juridique très convaincant d'ailleurs, lui montrait la nécessité de faire reconnaître « l'Association internationale » comme Etat souverain.

Dès 1881, Stanley avait déjà conclu dans le même sens. Il avait déclaré « que le bassin du Congo ne valait pas une pièce de quarante sous dans son état actuel. Impossible d'en tirer parti sans un chemin de fer... bien mieux, ajoutait-il, vous ne pouvez arriver à ce résultat même dans un avenir lointain si vous n'obtenez pas de l'Europe une *charte* vous autorisant à construire un chemin de fer, à gouverner le territoire qu'il traverse, en un mot, à en rester les seuls gardiens à l'exclusion de toute autre puissance ». « L'expérience de sept années de lutte, écrivait Banning, avait démontré que sans territoires continus, sans la possession de la souveraineté de ces territoires, les stations ne pouvaient se maintenir vis-à-vis des indigènes ni subsister à aucune époque par elles-mêmes. D'autre part, dans la reconnaissance de cette souveraineté par les puissances maritimes, elles ne pourraient s'étendre, se relier, atteindre le but essentiel de leur établissement. La pensée de fonder un Etat naquit ainsi des circonstances et s'imposa ». Un événement vint prouver au roi Léopold II qu'il fallait agir avec rapidité.

L'Angleterre qui, comme nous l'avons vu, s'était désintéressée des découvertes de Stanley ne pouvait plus garder une attitude aussi indifférente devant les rivalités qui s'affirmaient autour du Congo. Les visées de la France se manifestaient en effet d'une façon précise ; le 30 novembre 1882 le traité avec le roi Makoko avait été ratifié par le Parlement, alors que d'ordinaire les traités avec les chefs africains ne l'étaient que par le pouvoir exécutif. Le gouvernement français à la fin de cette même année se substituait au comité national de l'Association internationale dont il reprenait les stations et les postes déjà fondés au Congo (1^{er} décembre 1882). Enfin, la loi du 10 janvier 1883 ouvrait au Ministère des Affaires Etrangères (65,000 francs), de l'Instruction publique (980,000 francs) et de la Marine (230,000 francs) des crédits se montant à 1.275.000 francs pour une nouvelle expédition dans l'Ouest africain confiée à M. de Brazza. Ces différentes manifestations montraient tout l'intérêt que la France portait au bassin du Congo. De plus, l'activité déployée par Stanley révélait des intentions analogues chez le roi des Belges. Quoique l'Angleterre soutenât avec vigueur l'intérêt de ses ressortissants quand ils étaient engagés, fidèle à sa politique instaurée au xix^e siècle, elle répugnait à des annexions territoriales. Elle préférait voir les autres nations faire les frais des conquêtes se contentant de garantir les intérêts de ses nationaux. Les rivalités qui se manifestaient autour du Congo lui faisaient une obligation d'agir. Aussi, dès le 15 décembre 1882 avait-elle donné suite aux ouvertures du Portugal qui, une fois de plus, réclamait la reconnaissance des droits « historiques » sur le Congo. Les négociations entre le Portugal et l'Angleterre aboutirent au traité du 26 février 1884. L'Angleterre reconnaissait la souveraineté du Portugal sur le cours inférieur du Congo et recevait en échange des avantages éco-

nomiques comme la liberté du transit sur les voies fluviales et profitait de la libre navigation de tous les pavillons sur les cours d'eau traversant les territoires attribués au Portugal.

Ce traité est intéressant à différents points de vue. On y remarque pour la première fois les expressions dont on fera un usage fréquent dans la suite et qui prévaudront lors des négociations postérieures : liberté de commerce, égalité de tous les pavillons, interdiction de tous les monopoles ou privilèges exclusifs. De plus, l'article 14 stipulait qu'au cas où le Portugal songerait à abandonner le fort d'Ajuda sur la Côte d'Or, il ne pourrait le céder à aucune puissance qu'après l'avoir offert à l'Angleterre. C'est là un exemple du « droit de préférence ». Il est vraisemblable que c'est cette clause qui donna à Jules Ferry, quelques semaines plus tard, l'idée d'en obtenir un semblable sur les possessions de « l'Association internationale » au profit de la France.

La conclusion du traité Anglo-Portugais révélait un double danger pour l'Association internationale africaine. Il n'y avait en effet que trois routes de communication entre le bassin du Congo et la côte : la vallée de l'Ogoué, celle du Niari et celle du fleuve lui-même. Or, la première était incontestablement aux mains des Français, qui convoitaient la seconde en même temps que les Portugais. Ceux-ci se voyaient octroyer la souveraineté sur l'embouchure du Congo ainsi que des droits sur la vallée du Niari. Si la situation ne se modifiait pas, les postes fondés par Stanley allaient se trouver coupés de la côte.

Le traité Anglo-Portugais décevait également les espérances du roi Léopold, en attribuant au Portugal la souveraineté des territoires sur lesquels Stanley s'était établi après accord avec les rois indigènes et en ne tenant aucunement compte de la prise de possession de « l'Association internationale du Congo ». C'était une nouvelle confirmation de l'opinion émise

par Jules Ferry, en juin 1883 ; l'Association internationale n'avait pas la capacité juridique d'annexer.

Pour résoudre cette difficulté le roi Léopold négocia avec la France d'une part, avec les Etats-Unis et l'Allemagne, de l'autre. De la première, il fallait obtenir une voie d'accès vers le moyen Congo, des autres la reconnaissance comme Etat souverain. La conclusion du traité Anglo-Portugais souleva les protestations de la France et du roi Léopold II qui offrit à Jules Ferry un arrangement fixant les répartitions territoriales et les droits de passage afin d'éviter des conflits avec des agents du gouvernement français. Mais, le président du Conseil français fidèle au plan qu'il s'était tracé, imposa une autre procédure. Imitant la clause 14 du traité Anglo-Portugais qui donnait à l'Angleterre un droit de préférence sur le fort d'Ajuda, Jules Ferry obtint la reconnaissance d'un droit analogue au profit de la France.

En effet, le 23 avril 1884, le colonel Strauch écrivait à Jules Ferry : « L'Association internationale africaine, au nom des stations et territoires qu'elle a fondés au Congo et dans la vallée du Niari-Kiliou, déclare formellement qu'elle ne les cédera à aucune puissance sous réserve de conventions particulières qui pourraient intervenir entre la France et l'Association pour fixer les limites et les conditions de leur action respective. Toutefois, l'Association désirant donner une nouvelle preuve de ses sentiments amicaux pour la France s'engage à lui donner le droit de préférence si, par des circonstances imprévues, l'Association était amenée un jour à réaliser ses possessions ».

Jules Ferry répondit, le 24 avril 1884 :

« J'ai l'honneur de vous accuser réception de la lettre en date du 23 et par laquelle, en votre qualité de président de l'Association internationale africaine, vous me transmettez

des assurances et des garanties destinées à consolider nos rapports de cordialité et de bon voisinage dans la région du Congo.

« Je prends acte avec satisfaction de ces déclarations et en retour j'ai l'honneur de vous faire savoir que le gouvernement français prend l'engagement de respecter les stations et territoires libres de l'Association et de ne pas mettre obstacle à l'exercice de ses droits ».

En l'échange de la reconnaissance de ce droit, la France garantissait donc les établissements de l'Association fondés dans la vallée du Niari qui, depuis les explorations de Brazza passait pour la meilleure voie d'accès vers le moyen Congo. Cette concession extrêmement importante était très favorable au roi Léopold à qui elle assurait un accès à la mer ; elle était, par contre, très onéreuse pour la France qu'elle privait presque complètement d'une excellente route de pénétration découverte par Brazza. Il y a tout lieu de croire que Jules Ferry l'accepta parce qu'il était persuadé que les postes de « l'Association » feraient un jour retour à la France tant en vertu de l'incapacité juridique de « l'Association » de pouvoir posséder qu'en vertu du droit de préférence reconnu par la lettre du 23 avril 1884. Il croyait s'être ainsi garanti la succession de « l'Association internationale » qui devait s'ouvrir un jour ou l'autre.

L'entrée en négociations avec les Etats-Unis fut sans doute grandement facilitée du fait que le président de « l'Association internationale du Congo » était en même temps roi des Belges. De plus, le moment était tout à fait propice : la grande République américaine s'intéresse toujours aux entreprises philanthropiques et la lutte contre l'esclavage ne pouvait la laisser indifférente. Dans les déclarations échangées alors, « l'Association internationale » déclara qu'il s'agissait

de créer au Congo quelque chose d'analogue à l'Association protectrice de Libéria. Ce rappel à l'action généreuse des Américains devait heureusement flatter l'amour-propre d'outre-Atlantique. Enfin, les Etats-Unis, tout en servant un idéal élevé conservent une idée exacte de leurs intérêts. Or l'accord Anglo-Portugais leur fermait de riches débouchés et l'espérance de voir ouvrir à l'initiative de leurs commerçants le bassin du Congo était de nature à leur sourire. Les pourparlers prirent rapidement une allure favorable car le Président des Etats-Unis envisageait dans son message du 4 décembre 1883, la possibilité pour les Etats-Unis d'être amenés à sauvegarder dans la vallée du Congo les intérêts américains « contre les empiètements ou le contrôle politique de quelque nation que ce fut ». Quelques jours après, le 10 janvier 1884, la Chambre de commerce de New-York votait à l'unanimité une résolution protestant contre les agissements du Portugal au Congo, demandait la liberté commerciale dans cette région après entente avec l'Association présidée par le roi des Belges. Enfin, le 10 avril 1884, les efforts du roi Léopold furent couronnés de succès. Le Sénat américain adoptant les conclusions de son Rapporteur, le sénateur Morgan, invitait le Président de la République à reconnaître l'Association « comme Pouvoir gouvernant le Congo » ce qui devenait un fait accompli le 22 avril 1884.

En échange de cette reconnaissance, les Etats-Unis obtenaient des avantages économiques équivalents à ceux que pouvait leur procurer indirectement la convention anglo-portugaise. « L'Association internationale » s'engageait à ne jamais prélever de droits de douane dans toute l'étendue de ses possessions. C'est cette clause de la liberté commerciale que la conférence de Berlin allait adopter dans la suite.

Le roi Léopold trouvait en Allemagne un terrain d'entente

tout préparé. Le prince de Bismark, tout en pensant que l'acquisition de colonies ne méritait pas « les os d'un seul grenadier poméranien » poussait les négociants allemands à la conquête économique des marchés étrangers. Faisant siens les vœux des commerçants de Hambourg, il déclarait qu'il était tout disposé à soutenir « l'Association internationale » dans le cas où celle-ci assurerait « préalablement les intérêts allemands par un traité qui garantit une entière liberté de commerce et d'établissement ».

Le chancelier allemand saisit avec empressement l'occasion de contrarier l'Angleterre en prenant position contre l'accord anglo-portugais et en profita pour se rapprocher de la France et prendre d'accord avec cette dernière, l'initiative de la conférence de Berlin. Il annonça le 23 juin 1884 à la commission du budget du Reichstag que les entreprises du roi Léopold avaient pour but de fonder un Etat indépendant au Congo et que le gouvernement impérial était favorable à ce projet.

Le roi des Belges, tout en poursuivant les négociations avec les gouvernements, agissait sur l'opinion publique et parvenait à soulever, contre l'accord anglo-portugais, les Chambres de commerce des différents pays comme celles de Rotterdam, Hambourg, New-York. Il parvint même à rallier à sa cause celles de l'Angleterre qui protestèrent au nom de la liberté commerciale. Tous ses efforts eurent un rapide succès, car trois jours après la déclaration de Bismark, le 26 juin 1884, le chef du Foreign Office dénonçait à la Chambre des Communes l'accord anglo-portugais. Le danger le plus immédiat était donc conjuré mais il restait au roi Léopold à parachever son œuvre en faisant reconnaître « l'Association internationale » comme Etat indépendant. Il avait déjà obtenu l'adhésion des Etats-Unis et fort des encouragements reçus profita des négociations générales auxquelles donna lieu le règlement des

questions africaines à la conférence de Berlin pour obtenir successivement la reconnaissance de l'Allemagne ainsi que celle de la plupart des 14 puissances représentées alors à Berlin. L'Allemagne fut la première à reconnaître le nouvel Etat. Dans une convention du 3 novembre 1884 (la conférence s'ouvrit le 15 novembre), le gouvernement reconnaissait le pavillon de l'Association internationale « comme celui d'un ami ».

L'Accord du 24 avril 1884 qui concédait à la France un droit de préférence sur les possessions de « l'Association internationale » dans le bassin du Congo aurait pu trouver une première application au cas où l'œuvre du roi des Belges n'aurait pas eu la capacité juridique d'annexer des territoires. Mais, la reconnaissance de « l'Association internationale » comme Etat indépendant anéantissait ces espoirs. Néanmoins, Jules Ferry qui connaissait l'heureuse tournure que prenaient les négociations du roi Léopold avec les Etats-Unis s'était fait octroyer le droit de préférence. Puisque « l'Association internationale » pouvait annexer des territoires sans le patronage de la France, on peut se demander pourquoi le président du Conseil avait maintenu sa première demande : la concession du droit de préférence.

Dans un article paru dans le *Correspondant*, M. Christian Schefer, professeur de l'histoire diplomatique à l'Ecole des Sciences Politiques, prétend que si Jules Ferry accepta les bases de cet accord, « c'est sans doute parce qu'il ignorait la promesse des Etats-Unis ». Il est difficile de partager cette opinion. L'accord relatif au droit de préférence est du 24 avril 1884. Or, la Chambre de commerce de New-York avait pris position dès le 10 janvier 1884 en faveur de « l'Association internationale » dont le Sénat demandait la reconnaissance le 10 avril 1884, ce qui fut fait le 22 avril 1884 soit deux jours

avant l'accord franco-belge. On peut, par contre, expliquer d'une façon plus vraisemblable la politique du président du Conseil français, comme l'a fait M. Descamps.

« Le manque de confiance dans la stabilité de l'œuvre entreprise par le roi des Belges, écrit-il, amena le gouvernement français à rechercher certains avantages sous la forme d'un droit de préférence en vue d'une aliénation envisagée comme possible des possessions groupées sous le sceptre africain du roi /Léopold ». M. Etienne concluait d'une façon identique dans la *Dépêche coloniale* : « La France avait à l'origine l'intention de se prémunir contre l'intervention de telle grande puissance venant brusquement se substituer à l'Association internationale africaine ». C'était en effet à craindre à l'époque ; l'Angleterre venait de montrer par son accord avec le Portugal qu'elle ne se désintéressait plus des affaires du Congo comme lors du retour de Stanley. Ce manque de confiance dans l'avenir de l'œuvre du roi Léopold était en effet assez répandu et ressort clairement d'une lettre adressée le 13 septembre 1884 par le prince de Bismark au baron de Courcel, ambassadeur de France à Berlin. Envisageant l'hypothèse où « l'Association internationale » viendrait à céder ses droits à la France en vertu du droit de préférence « ces avantages (la liberté commerciale), spécifie le chancelier allemand, resteraient acquis aux nationaux allemands et resteraient accordés dans le cas où la France se trouverait appelée à exercer le droit de préférence accordé par le roi des Belges en cas d'aliénation des acquisitions faites par la Compagnie du Congo ». Après avoir communiqué cette note à son gouvernement, l'ambassadeur répondait le 29 septembre 1884 que la France « se proposerait même de maintenir cette liberté dans le cas où elle se trouverait appelée à recueillir le bénéfice des arrangements que V. A. S. a visés dans sa note et qui assurent à la France le droit

de préférence en cas d'aliénation, des territoires acquis par l'Association internationale ».

A l'ouverture de la conférence de Berlin, « l'Association internationale » était reconnue comme Etat indépendant par l'Allemagne et les Etats-Unis. Les autres puissances adhèrent à leur tour. La France ne pouvait donc plus s'abstenir davantage. Il fallait donc se résoudre à l'inévitable et abandonner le rêve de protectorat caressé l'année précédente par Jules Ferry. Mais, ce faisant, la France voulut que le nouvel Etat reconnut le droit de préférence concédé en 1884. De plus, comme la vallée du Niari cédée l'année précédente au roi Léopold était considérée comme la meilleure voie d'accès vers Brazzaville par le P. Augouard, supérieur des Missions établies au Congo et par les différents fonctionnaires français, la France devait faire des sacrifices pour la récupérer.

Mais le roi souverain n'était pas disposé à l'abandonner sans compensations ; il fut facile d'en trouver, car en vertu des accords passés avec le roi Makoko, nous avions des droits certains sur la rive gauche du Congo. Nous pouvions les abandonner et trouvions là une première monnaie d'échange. L'Etat indépendant, telle était la nouvelle appellation de « l'Association internationale », tenait à la vallée du Niari comme à un débouché vers l'Océan. Que la France lui aide à en avoir un autre, il céderait volontiers ses droits sur la première. Comme l'Angleterre avait obtenu en vertu de l'acte de Berlin la reconnaissance de la liberté commerciale dans le bassin du Congo, il semblait qu'elle n'appuierait plus guère le Portugal qui la lui avait concédée. Aussi, la France pouvait-elle faire une pression sur la Cour de Lisbonne pour lui faire aliéner certains droits sur le cours inférieur du Congo. Le Portugal devait y consentir d'autant plus volontiers que depuis l'acte de Berlin, proclamant la liberté commerciale, la souve-

raineté sur le Congo était une source de charges sans profits correspondants. C'est dans cette voie que l'on chercha un terrain d'entente. Les intérêts en présence reçurent satisfaction par la conclusion de deux accords, celui du 5 février 1885, entre la France et l'Association internationale et celui du 14 février 1885, entre le Portugal et l'Association internationale signé sous la médiation française.

Par la convention du 5 février 1885, la France reconnaissait l'Association internationale comme Etat souverain et lui cédait ses droits sur la rive gauche du Congo. Elle s'engageait à racheter les établissements fondés par les collaborateurs du roi Léopold II dans la vallée du Niari. Leur estimation eut lieu dans la suite et le prix fut fixé à 300.000 fr. D'autre part, la France, dans un accord dont on ignore les termes autorisait l'émission d'une loterie de 20 millions à Paris.

L'Association internationale abandonnait la vallée du Niari et étendait à la France les avantages concédés aux autres nations ainsi que la clause de la nation la plus favorisée. De plus, le comte B. d'Altena qui avait signé au nom du nouvel Etat écrivait au président du Conseil des Ministres de la République que les engagements antérieurs, relatifs au droit de préférence, ne recevaient aucune atteinte. Enfin, ce même traité délimitait les frontières entre la colonie récemment créée du Congo français et le nouvel Etat.

La convention du 14 février 1885 entre le Portugal et l'Association internationale fut conclue sur l'instigation de la France qui joua le rôle de puissance médiatrice. Elle portait reconnaissance du nouvel Etat par le Portugal, ainsi que l'abandon sur la rive droite du fleuve d'une bande de terrain revendiquée par la Cour de Lisbonne et qui coupait en deux les territoires portugais, laissant au nord l'enclave de Cabinda et au sud l'Angola. En échange l'Etat indépendant concédait au Por-

tugal les mêmes avantages qu'aux pays avec lesquels il venait de traiter.

Le roi Léopold avait donc remporté un beau succès en faisant reconnaître le nouvel Etat par toutes les puissances représentées à Berlin. Tous les traités qu'il avait passés avec elle furent annexés à un protocole de la conférence qui enregistra officiellement la fondation du nouvel Etat. Le 1^{er} août 1885, le roi Léopold signifia à son avènement au trône de l'Etat indépendant du Congo et publia en même temps une déclaration le plaçant sous le régime de la neutralité perpétuelle en spécifiant les territoires sur lesquels celle-ci s'étendait.

Le baron de Courcel, représentant de la France, fit remarquer que le nouvel Etat était « territorialement constitué dans des limites précises » déterminées par des conventions signées avec les puissances et auxquelles était jointe une carte. C'est sur ces territoires que devra s'étendre le droit de préférence de la France au cas où il viendrait à s'exercer. Ce sont donc les accords de 1884 et de 1885 qui ont fondé notre droit de préférence sur l'Etat indépendant du Congo. Imaginé en vue d'une hypothèse qui ne s'est d'ailleurs pas réalisée, il a été acquis et conservé au moyen de sacrifices financiers et territoriaux très importants.

Si l'on compare la situation de la France dans le bassin du Congo en 1883 après les explorations de Brazza à ce qu'elle était le 26 février 1885, clôture de la conférence de Berlin, on constate un recul plutôt qu'un progrès. En 1883, nous avions une situation privilégiée ; en 1885, nous étions presque sur le même pied que l'Allemagne, la Hollande et les Etats-Unis car nous possédions, à leur différence, un droit de préférence qui nous avait d'ailleurs coûté d'importants sacrifices de toutes sortes.

CHAPITRE II

Les explications de 1887

Les nombreux accords relatifs au droit de préférence qui furent signés entre 1884 et 1908 présentent pour la plupart trois catégories de clauses. Tout d'abord, elles se réfèrent au droit lui-même, la France tenant à un privilège qu'elle avait payé d'un prix très élevé, d'autres à des limitations de frontières, d'autres enfin purement financières. Celles-ci ont été débattues le plus souvent en dehors des voies officielles. Les Livres jaunes n'en parlent donc pas, mais on en trouve les traces soit dans des documents privés, soit surtout dans la cote officielle de la Bourse. A différentes reprises, en effet, on y voit apparaître des titres congolais au moment même où les diplomates discutent ou concluent un accord.

La politique étrangère de la Troisième République a fait preuve d'une grande continuité de vues dans les affaires du Congo. Le droit de préférence qui nous avait été reconnu en 1884 avait été l'une des conditions mises par la France à la reconnaissance de l'Association internationale comme Etat indépendant. Les sacrifices faits pour l'obtenir ou le maintenir témoignent de l'importance qu'on y attachait. Pendant de nombreuses années en effet on ne crut point à la viabilité de l'œuvre du roi Léopold et la France voulait pouvoir user de son droit de préférence lors de l'ouverture de la succession du domaine patrimonial du roi des Belges que tout le monde attendait.

Les frontières qui avaient été délimitées en 1884 entre le

Congo français et l'Etat indépendant n'avaient rien de bien précis. Cela n'est nullement surprenant. La géographie du centre de l'Afrique n'était pas alors encore très connue. Le tracé de certains fleuves qui étaient souvent pris comme limite n'avait pas été relevé et certains d'entre eux portaient plusieurs noms. Il arrivait même que l'un d'eux n'existait que sur les cartes. Des délimitations déjà difficiles dans ces conditions l'étaient encore davantage en raison de la politique du roi Léopold qui rêvait d'agrandir son royaume jusqu'au Nil. Ses représentants s'efforçaient, malgré les traités, d'étendre sa domination vers le nord exécutant ainsi les ordres de leur Souverain qui ambitionnait d'être Pharaon comme il le disait à ses intimes.

Enfin, dès son origine, l'Etat indépendant connut de gros embarras financiers qui expliquent en grande partie son existence difficile jusqu'en 1908 ainsi que les accords avec la France. L'acte de Berlin en proclamant la liberté commerciale du Congo avait interdit la perception des droits de douane qui devaient constituer la ressource la plus importante du budget du nouvel Etat. A cette insuffisance de recettes s'ajoutaient de grosses dépenses, occasionnées par la pacification du Congo rendue nécessaire par la révolte des Arabes négriers, frustrés dans leur commerce d'esclaves ainsi que par les campagnes entreprises pour prendre pied dans la vallée du Nil. De même qu'en 1884, le roi Léopold joua très habilement des sentiments humanitaires et philanthropiques pour se procurer des ressources. Sous prétexte d'extirper la traite du centre de l'Afrique, il réunit à Bruxelles en 1890 une conférence anti-esclavagiste qui atténua en partie les rigueurs de l'acte de Berlin en autorisant l'Etat indépendant à percevoir certaines taxes pour lui donner le moyen d'anéantir la puissance des négriers. Mais ces ressources furent insuffisantes et ne furent d'ailleurs créées qu'après 1890, jusqu'alors elles n'existaient

pas et pourtant le roi Léopold en avait un impérieux besoin. Les négociateurs français tirèrent habilement partie des embarras financiers de l'Etat indépendant.

La première occasion se produisit au début de l'année 1887. Le roi Léopold à court d'argent pour ses entreprises d'Afrique, manifesta le désir d'abandonner l'Etat indépendant à la Belgique pour obtenir les sommes qui lui étaient nécessaires. Mais le droit de préférence était un obstacle et avant de conclure quoi que ce soit, il avait besoin de l'acquiescement de la France. Le terrain était d'ailleurs bien préparé pour des négociations. Le gouvernement français désirait en effet revenir sur la promesse d'une loterie qu'il avait donnée en 1884. De plus, les délimitations de frontières soulevaient de nombreuses difficultés.

L'Etat indépendant abandonna la promesse de loterie qui lui avait été faite trois ans auparavant mais reçut en échange l'autorisation d'émettre en France des valeurs congolaises à lots. Des pourparlers étaient alors en cours avec la Belgique pour l'émission des titres d'un emprunt à Bruxelles. La loi belge du 29 avril 1887 donna cette autorisation. Après accord avec le gouvernement français, 100.000 obligations furent émises au comptant à Paris, le 22 mai 1887 et 226.000 le 12 août 1889. La dette publique de l'Etat indépendant se montait à 150 millions de capital nominal représenté par 1.500.000 obligations de 100 fr. réparties en 60.000 séries de 25 obligations. Emises à 85 fr., elles étaient remboursables en 99 ans de 1888 à 1987 avec primes ou au pair avec augmentation annuelle de 5 fr. à titre d'intérêt au moyen de six tirages au sort par an.

Tel est le résumé sommaire des clauses financières négociées en 1887. Quant aux délimitations territoriales prévues en 1885, elles se heurtaient à de grosses difficultés. « La conven-

tion du 23 février 1885, écrit M. Wauthers donna pour limites à la colonie française un tracé constitué par la ligne médiane du Stanley-Pool, le cours du Congo jusqu'au confluent de la Likona-Kundja, la crête orientale du bassin de cette rivière et le 17° degré de longitude est de Greenwich. Mais tandis que ces négociations se terminaient à Paris, MM. Grenfell découvrit l'Oubanghi, l'identifia avec l'Uele de Schweinfurth. Le bassin de l'Uele situé à l'est du 17° degré s'étendait donc tout entier dans la zone réservée à l'Etat du Congo ».

Or, la France contestait cette prétention. Brazza croyait en effet que l'Oubanghi descendait directement du nord alors qu'il n'était que la partie inférieure de l'Uele. Un accord ne pouvant se faire, les deux parties décidèrent en juillet 1886 de demander l'arbitrage du président de la Confédération helvétique, qui eut sans doute donné raison à l'Etat indépendant ainsi qu'ajoute M. Wauthers, les découvertes postérieures l'ont démontré. Mais on estima à Bruxelles qu'il était préférable d'abandonner cette procédure et de transiger sur la question territoriale afin d'obtenir la conclusion d'un accord financier extrêmement urgent.

Le 29 avril 1887 un protocole était signé avec la France relatif à la délimitation des frontières, du côté de l'Oubanghi et du 4^e parallèle nord :

Depuis son confluent avec le Congo, la Thallweg de l'Oubanghi formera la frontière jusqu'au 4^e parallèle nord. L'Etat indépendant du Congo s'engage vis-à-vis du gouvernement de la République française à n'exercer aucune action politique sur la rive droite de l'Oubanghi au nord du 4^e parallèle.

Le gouvernement de la République française s'engage de son côté à n'exercer aucune action politique sur la rive gauche de l'Oubanghi au nord du même parallèle le Thallweg formant dans les deux cas la séparation.

En aucun cas, la frontière septentrionale de l'Etat du Congo ne descendra au-dessous du 4^e parallèle nord limite qui lui est reconnue par l'article 3 de la convention du 5 février 1885.

Quant au droit de préférence, le roi Léopold déclara que « dans sa pensée » il n'était pas opposable à la Belgique. Le Ministre de France à Bruxelles prit acte de cette déclaration par la lettre suivante du 29 avril 1887 :

« Vous m'avez fait l'honneur de m'écrire à la date du 22 avril une lettre qui a pour objet d'établir que l'Association internationale africaine lorsqu'elle a contracté avec le gouvernement de la République française l'arrangement de 1884 confirmé par la lettre du 5 février 1885, n'avait pas entendu qu'en cas de réalisation de ses possessions, le droit de préférence reconnu à la France envers toutes les autres puissances pût être opposé à la Belgique dont le roi Léopold était le souverain. Vous ajoutiez qu'il allait de soi toutefois que l'Etat du Congo ne pourrait céder ces mêmes possessions à la Belgique sans lui imposer l'obligation de reconnaître le droit de préférence de la France pour le cas où elle voudrait elle-même les réaliser.

Vous faites remarquer, d'autre part, que cette explication n'enlève ni n'ajoute rien aux actes rappelés ci-dessus ; que, loin de leur être contraire, elle ne faisait qu'en constater le sens et que tel est bien celui qui a attaché l'auguste fondateur de l'Association internationale africaine en les autorisant.

En vous accusant réception de cette communication, je suis autorisé à vous dire que je prends acte au nom du gouvernement de la République de l'interprétation qu'elle renferme et que vous présentez comme ayant toujours été celle que vous avez attachée à la convention de 1884, en tant que cette interprétation n'est pas contraire aux actes internationaux préexistants ».

Le gouvernement français ne s'opposait donc pas en principe

à la substitution de la Belgique à l'Etat indépendant et consentait dans ce cas à ne pas revendiquer son droit de préférence. Mais, ce n'est pas là une concession complète ; quand le moment de l'exécution sera arrivé, il y aura lieu d'en déterminer les conditions. D'ores et déjà, le gouvernement de la République, se ménageait une porte de sortie au cas où ses intérêts seraient menacés, tel est en effet le sens du dernier membre de phrase de la lettre de M. Bourée : « en tant que cette interprétation n'est pas contraire aux actes internationaux préexistants ». La Belgique aurait pu n'accepter l'héritage de l'Etat indépendant qu'en cédant des territoires à l'Angleterre en échange d'avantages financiers. Les besoins d'argent du roi souverain et l'expansion anglaise en Afrique étaient de nature à faire craindre pareille éventualité. La France prenait donc ses dispositions, elle consentait à ne pas revendiquer son droit de préférence à l'encontre de la Belgique mais ce n'était là qu'une exception et les garanties dont elle accompagnait cette concession montraient bien toute la valeur qu'elle attachait à l'accord de 1884.

CHAPITRE III

Les négociations de 1890

Dans une lettre qu'il avait adressée à M. Bernaert, le 16 avril 1885, au moment où le Parlement belge l'avait autorisé à devenir souverain de l'Etat indépendant, le roi Léopold II avait déclaré que « cette union serait avantageuse pour le pays (la Belgique) sans pouvoir lui imposer des charges en aucun cas ». Sans doute il était sincère car, nous l'avons vu, il ne voulait dépendre d'aucune puissance, de la Belgique moins que de toute autre.

On ne pouvait, d'autre part, tirer parti du bassin du Congo pourtant si bien pourvu de richesses naturelles sans construire une voie ferrée. Le cours inférieur du fleuve en effet n'est pas navigable ; des rapides empêchent de le remonter ; c'est ce qui explique d'ailleurs que ce ne fut que vers la fin du XIX^e siècle que les explorateurs s'occupèrent de cette région et il convient de remarquer également que les deux premiers voyageurs qui l'atteignirent passèrent par des chemins détournés et plus longs. Stanley y parvint en partant de Zanzibar et de Brazza en descendant l'Alima qui arrose la colonie française du Congo. Il était possible d'envoyer des marchandises en descendant le Congo jusqu'au Stanley pool. De là jusqu'à la côte, on était obligé de les porter sur une distance de plus de 100 kilomètres.

Stanley lui-même avait reconnu la nécessité d'une voie ferrée allant de Matadi, sur la côte de l'Atlantique, jusqu'au Pool. Il raconte, dans ses mémoires, que dès 1881 il avait

déclaré au comité du Congo « que pour tirer parti de cette région, un chemin de fer était nécessaire ». Comme il n'avait offert son concours au Comité d'Etudes du Haut-Congo qu'après que l'Angleterre le lui eut refusé, on peut croire qu'à défaut de l'Angleterre elle-même il s'efforça toujours de faire profiter ses compatriotes des richesses du Congo. Le premier projet de construction de chemin de fer de Matadi au Pool fut en effet l'œuvre d'un syndicat anglais. Le capitaine belge Thys qui prit dans la suite une part importante au développement de l'Etat indépendant fit campagne contre l'entreprise anglaise qui échoua finalement.

La tentative fut reprise par une société belge au capital de 25 millions. Le gouvernement belge qui s'était jusqu'alors désintéressé du Congo fut autorisé par une loi du 29 juin 1889 à souscrire 10 millions du capital initial de l'affaire mais les prévisions faites pour les travaux étaient fausses. On avait estimé à 60.000 fr. la construction d'un kilomètre de voie ferrée. On s'aperçut rapidement que ce prix était dérisoire. En effet, alors qu'on n'en était qu'au troisième kilomètre on avait déjà dépensé 11 millions et demie de francs.

Il fallait donc envisager de nouveaux appels de fonds. Jusqu'alors le roi Léopold II avait pourvu personnellement à toutes les dépenses de l'Etat indépendant dans lequel il avait engagé toute sa fortune. « Or, en 1889, rapporte M. Hecq, ancien directeur du *Journal de Bruxelles*, professeur à l'Ecole militaire, lorsque l'emprunt à lots du Congo n'ayant trouvé de débouchés ni à Pesth ni à Paris, dégringolait à la Bourse de Bruxelles au moment où l'on en voulait faire une nouvelle émission, lorsque le roi, afin de ne pas rendre cette émission impossible devait racheter jusqu'à mille titres par jour, la situation était à ce point critique que la fortune privée du Souverain semblait devoir être engloutie. Léopold II, à ce

moment, disait à un de ses familiers de qui je le tiens : — Les traites pleuvent du Congo et quelles traites ! Et je n'ai plus aucun argent disponible pour y faire honneur — .

« La Reine rentrant de voyage fut épouvantée de l'altération des traits du roi et de l'état de dépression morale où se trouvait Sa Majesté. »

Le besoin d'argent était donc particulièrement pressant. L'Acte de Berlin ayant proclamé la liberté commerciale du bassin du Congo avait par là même enlevé à l'Etat la meilleure source de revenus sur laquelle il pouvait compter. Afin de mieux combattre l'esclavage, la conférence de Bruxelles autorisa la perception de certains droits d'entrée dans le bassin du Congo. Telle fut la portée de l'Acte de Bruxelles du 2 juillet 1890 qui ne devait entrer en action qu'après ratification des puissances. Il fallait donc attendre encore et le roi Léopold II ne le pouvait plus, il avait besoin d'argent immédiatement.

Il dut encore une fois faire appel à la Belgique, non pas comme trois ans auparavant en obtenant l'autorisation d'émettre des obligations ainsi que le faisaient les communes mais en demandant des sommes liquides. Le 3 juillet 1890, l'Etat indépendant conclut avec la Belgique une convention en vertu de laquelle celle-ci versait immédiatement 5 millions et s'engageait à donner annuellement deux millions pendant dix ans. En échange, si dans ce délai l'emprunt n'était pas remboursé, la Belgique avait la faculté d'annexer l'Etat indépendant « avec tous ses biens, droits et avantages attachés à la souveraineté et en se chargeant de toutes les obligations de l'Etat envers les tiers, le roi Souverain refusant toute indemnité du chef des sacrifices qu'il s'était imposés ».

Le 10 juillet 1890, le gouvernement déposa un projet de loi ratifiant cette convention. Comme cette avance n'était pas

très bien accueillie par l'opinion publique, afin d'en faciliter le vote, le gouvernement belge donna communication du testament rédigé en 1889 aux termes duquel le roi Léopold légua le Congo à la Belgique. Mais, ni la convention, ni le testament ne parlaient du droit de préférence.

Aussitôt connu en France, ce projet ne manqua pas de soulever une grande émotion. M. Brisson avisa le Ministre des Affaires Etrangères qu'il avait l'intention de déposer une question relative à « la nature et la portée de l'échange de vues qui s'est produit en avril 1887 entre le gouvernement du Congo et le gouvernement de la République au sujet des arrangements de 1884 et 1885 qui assuraient à la France un droit de préférence sur l'Etat indépendant ». M. Ribot, Ministre des Affaires Etrangères demanda dès le 12 juillet 1890 à M. Bourée, Ministre de France à Bruxelles, « de faire connaître exactement la situation au roi Léopold ou à son représentant, et en même temps lui rappeler que nous entendons quoi qu'il arrive, maintenir les autres passages des communications précitées (accord de 1884-1885 et 1887) desquels il résulte :

- 1) Que l'Etat du Congo ne pourra céder ses possessions à la Belgique sans lui imposer l'obligation de reconnaître le droit de préférence de la France pour le cas où elle voudrait elle-même les réaliser.

- 2) Que l'explication en question n'enlève ni n'ajoute rien aux actes de 1884 et de 1885, et que, loin de leur être contraire, elle ne fait qu'en consolider le sens ».

La France maintenait donc son point de vue de 1887. Elle ne s'opposait pas à la reprise du Congo par la Belgique mais soulignait les réserves qu'elle avait faites alors. Le 21 août 1890, M. Ribot s'exprime ainsi, dans une lettre à M. Bourée :

« J'ai été très heureux de constater que les déclarations portées à la Tribune par le Ministre des Finances au sujet des

droits assurés à la France par les stipulations de 1884 et de 1887 étaient, d'une manière générale, d'accord avec les vues que j'avais eu récemment l'occasion d'échanger sur cette question avec les représentants du Roi.

« J'ai remarqué toutefois qu'en rappelant les déclarations de 1887 et en indiquant que le gouvernement de la République avait donné acte à l'Etat du Congo de son interprétation, le chef du cabinet a omis de parler des réserves formulées par nous à cette époque ».

Pas plus que dans le projet de loi du 10 juillet, M. Bernaert n'avait fait allusion à l'exercice éventuel du droit de préférence reconnu à la France. L'Accord de 1884 donnait lieu en effet à deux interprétations opposées. Le roi Léopold qui était alors à Ostende avait été saisi de la demande d'explication adressée par M. Ribot le 12 juillet. Donnant au mot *réaliser*, son sens strict, il soutenait que le droit de la France ne pouvait s'exercer qu'en cas de vente et nullement en cas de cession à titre gratuit. Le gouvernement français au contraire, invoquait le terme *préférence* qui n'était pas synonyme de *préemption* et par conséquent ce droit devait s'exercer quel que fût le mode de cession. Il donnait au mot *réaliser* une portée moins grande que ne le donnait le gouvernement de l'Etat indépendant. « Cette expression *réaliser* écrit M. Ribot à M. Bourée le 21 août 1890, se comprenait parfaitement quand il s'agissait d'une association commerciale qui ne pouvait consentir à céder ses droits qu'à titre onéreux. En présence du nouvel état de choses qui résulterait d'une cession au profit d'un Etat souverain comme la Belgique, il ne nous avait point paru superflu de préciser le sens du mot *réaliser* et de bien spécifier que toute cession qui serait faite par la Belgique de ses droits sur le Congo donnerait équitablement ouverture au droit de préférence de la France.

« Au cours d'un entretien que j'ai eu moi-même avec le baron Lambermont, poursuit M. Ribot, j'ai été amené à lui expliquer que nous ne voulions pas créer de difficultés au gouvernement belge, mais qu'il ne dépendait pas de nous de renoncer aux avantages qui résultent pour notre pays des déclarations de 1884 et de 1887. S'il peut entrer, en effet, dans les vues du gouvernement de la République, de ne pas se prévaloir vis-à-vis de la Belgique des termes généraux de la déclaration de 1884 et des réserves insérées dans celle de 1887, il n'en serait pas de même à l'encontre d'une autre puissance qui viendrait à être substituée à la Belgique par un mode de cession quelconque. M. Bernaert a exactement traduit notre pensée sur ce point en disant* que — si la France voit avec satisfaction la Belgique s'installer à ses côtés sur les rives du Congo toute modification à la souveraineté de ses territoires autre que celle réglée par la convention soumise à la Chambre des représentants ne laisserait pas la France indifférente ».

Le gouvernement français consentait, comme en 1887 à ne pas opposer son droit à la Belgique, mais il était bien entendu que ce droit réellement de « préférence » visait même le cas de cession gratuite. Un accord verbal intervint sur ces bases et les termes de la déclaration qui devait être faite aux Chambres belges furent approuvés à Paris. Le gouvernement belge cependant ne se servit pas exactement des expressions convenues et d'autre part, aucun écrit ne vint confirmer l'accord verbal. Le gouvernement réitéra alors ses observations et ses réserves et les choses demeurèrent en suspens. La négociation avait eu simplement pour résultat d'établir l'insuffisance de l'accord originel, de préciser les vues respectives des parties et de montrer quel pouvait être le terrain d'entente.

CHAPITRE IV

L'incident de 1894

Les délimitations de frontières entre le Congo français et l'Etat indépendant furent toujours très difficiles. En 1885, il avait été convenu que la frontière serait ainsi définie : le Congo jusqu'en un point à déterminer en amont de la rivière Licona-Koundja, une ligne à déterminer depuis ce point jusqu'au 17° degré est de Greenwich, en suivant autant que possible la ligne de partage des eaux du bassin de la Licona-Koundja qui fait partie des possessions françaises ; le 17° degré de longitude est de Greenwich (Art. 3 de la convention du 5 février 1885).

Quand on arriva au moment de déterminer le point situé en amont de la Licona-Koundja, les difficultés commencèrent, cette rivière était bien portée sur les cartes mais elle se confondait avec l'Oubanghi qui devait donc, d'après certains servir de frontière. Afin de sortir de ces difficultés d'interprétation la convention du 29 avril 1887 précisa que « depuis son confluent avec le Congo, la Thalweg de l'Oubanghi formera la frontière jusqu'à son intersection avec la 4^e parallèle nord. En aucun cas, la frontière de l'Etat indépendant du Congo ne descendra au-dessous du 4^e parallèle nord ». Le docteur Rouire, interprète ainsi cette dernière clause dans un article de la *Revue Bleue* : « Si le cours de l'Oubanghi descend au-dessous du 4^e parallèle nord, la frontière de l'Etat indépendant devrait atteindre quand même ce parallèle ; mais elle ne doit pas le

dépasser puisque le gouvernement de l'Etat indépendant s'est engagé à n'exercer aucune action politique sur la rive droite au nord de ce parallèle ».

Les difficultés d'exécution de la convention de 1885 résidaient dans la détermination des frontières au confluent de l'Oubanghi. L'accord de 1884 ne résolut pas la difficulté mais la déplaça ; par suite de découvertes géographiques, le point litigieux fut reporté au cours supérieur de l'Oubanghi. Celui-ci en effet remonte vers le nord et après Bangui, décrivant une courbe analogue à celle du Congo se dirige vers l'est. A son confluent avec le M'Bomou, il prend le nom d'Ouélé dont le cours est situé au sud du 4^e parallèle. L'Ouélé devait-il servir de frontière aux lieu et place de l'Oubanghi ? L'interprétation française était pour l'affirmative et s'opposait d'ailleurs complètement à celle du roi Léopold II.

Le souverain de l'Etat indépendant profita de l'ambiguïté de la convention de 1887 pour tenter de réaliser son rêve de tout temps, l'accès du Nil vers lequel il avait toujours été attiré. Dès 1884, il avait discuté à Bruxelles avec Gordon Pacha, la possibilité de reconquérir les anciennes provinces d'Emin Pacha au secours duquel il devait envoyer en 1887 une expédition commandée par Stanley. Il prétendait que la convention de 1887 avait donné comme frontière l'Oubanghi tant que ce fleuve portait ce nom mais n'avait aucunement parlé de l'Ouélé. A partir du confluent du M'Bomou et de l'Ouélé, il n'y a plus d'Oubanghi, partant plus de frontière déterminée et la place est au premier occupant. Aussi, en 1891, fit-il occuper les postes de Zemio et de Bangassou sur la rive droite du M'Bomou et celui de Rafaï en 1892. La poussée vers le nord, vers le Nil, est manifeste et dans cette même année le major Van Kerckhove atteint Oudelaï en pleine zone d'influence anglaise.

La France, il faut le reconnaître, ne montra pas une hâte égale pour prendre possession des territoires qu'elle revendiquait en vertu de la convention de 1887. Les négociations relatives au Congo s'étaient arrêtées en 1890 après la dernière demande de précision faite par M. Ribot et restée sans réponse d'ailleurs. Nos représentants remontèrent l'Oubanghi et arrivés au M'Bomou se trouvèrent en présence des postes fondés par l'Etat indépendant. « Des incidents de frontières s'y produisent régulièrement, dit le Bulletin de *l'Afrique française* (décembre 1893), depuis deux ans, on laisse traîner en Europe cette question qui pouvait être si aisément résolue par un accord amiable, soit par une médiation comme le prévoit l'acte de Berlin. Rien n'est plus préjudiciable que cet état d'attente dans lequel nous nous contentons de protester tandis que nos adversaires nous laissent crier et gager du terrain ».

Des négociations pénibles se poursuivaient alors entre les deux gouvernements. A la suite d'une rupture, l'Angleterre avait fait les ouvertures au roi Léopold II. La France qui s'intéressait aux questions congolaises avaient toujours craint que le roi Léopold II ne cédât gratuitement son domaine africain à l'Angleterre qui ne reconnaissait pas le « droit de préférence ». Si cette éventualité venait à se réaliser tous les sacrifices faits pour acquérir et conserver ce droit eussent été consentis en pure perte. La proposition anglaise amena le groupe colonial de la Chambre des Députés à demander « que le gouvernement arme le commandant Monteil de tous les pouvoirs et moyens nécessaires au règlement rapide des difficultés congolaises sur le Haut-Oubanghi ». Ce vœu devait être rapidement réalisé puisque au début de 1894 une expédition commandée par Monteil était envoyée pour prendre de force, si besoin, les territoires contestés.

Le roi Léopold résolut alors d'en finir et donna suite aux

ouvertures faites par l'Angleterre l'année précédente. Celle-ci lui cédait à bail sa vie durant une partie du Bahr-el-Gazal et recevait par contre la concession d'une bande de 25 kilomètres le long des lacs, afin de lui permettre de relier sans solution de continuité son empire colonial africain qui s'étendait du Cap au Caire. Mais pendant que les pourparlers avaient lieu entre le roi Léopold et l'Angleterre d'autres se poursuivaient entre la France et l'Etat indépendant. Quand le roi Léopold fut assuré du succès de ses tractations avec l'Angleterre, il résolut de brusquer les choses avec la France, et, l'*Indépendance belge* du 23 mars annonça qu'à la suite d'une entrevue entre M. Casimir-Périer et le baron Degrelle-Rozier, Ministre de Belgique à Paris, il avait été entendu qu'une délégation spéciale, moitié belge, moitié française serait chargée de chercher les bases d'un accord définitif au sujet des délimitations de frontière au Congo. La réunion était prévue pour la fin du mois d'avril.

Mais le roi Léopold II signa le 10 avril avec l'Angleterre le traité dont nous venons de parler et prit les mesures nécessaires pour que ce ne fut point ébruité. Après quoi, il manifesta le désir de résoudre rapidement les difficultés qu'il avait avec la France. MM. Hanotaux, directeur des Consulats au Ministère des Affaires Etrangères, Haussmann, chef de division au Ministère des Colonies et Dubuisson, se rendirent le 16 avril à Bruxelles afin de mettre fin au conflit qui séparait la France et l'Etat indépendant. Le roi Léopold qui était déjà lié avec l'Angleterre se montra tellement intransigeant que les plénipotentiaires français rentrèrent le 26 avril à Paris sans avoir rien obtenu.

Afin de ménager la susceptibilité légitime de la France, et pouvoir prétexter que la rupture avec elle était la seule cause de la convention avec l'Angleterre, le roi Léopold obtint du

Cabinet de Londres que le traité signé le 10 avril portât la date du 10 mai. Le traité du 12 mai 1894 assurait à l'Angleterre une place prépondérante en Afrique et favorisait complètement ses desseins. Depuis le début des affaires d'Egypte, elle avait manifesté sans équivoque son intention d'occuper seule la vallée du Nil, constamment elle s'était appliquée à en éloigner la France. C'est ainsi qu'elle avait signé le 15 novembre 1893 une convention avec l'Allemagne dont elle étendait la sphère d'influence dans le Bas-Niger et le Bahr-el-Ghazal tout en la maintenant hors des territoires du Soudan égyptien. La France qui avait également montré à plusieurs reprises entre autre lors des négociations avec l'Etat indépendant son désir de se rapprocher de la vallée du Nil avait négocié avec l'Allemagne. La convention franco-allemande du 15 mars 1894 traçait la frontière orientale du Cameroun entre la mer et le Tchad. La France limitait la colonie allemande vers l'Est, s'assurait l'accès du lac et conservait ainsi la possibilité d'unir tout son domaine africain en un seul tenant, ambition qui remontait déjà à plusieurs années. Du côté oriental de l'Afrique, l'Angleterre s'était également assurée contre les tendances de la France. Par un traité du 5 mai 1894 avec l'Italie elle avait encerclé notre colonie d'Obock en partageant l'Harrar avec l'Italie et placé l'Abyssinie dans la sphère d'influence de l'Italie. La France ne pouvait donc plus atteindre le Nil en partant de ses possessions de l'Est. Mais le traité avec l'Allemagne signé le 15 mars 1894 lui laissait ouverte la voie du Nil. La convention du 10 mai 1894 avec l'Etat indépendant la lui barrait de nouveau.

Ce traité contenait deux sortes de cessions à l'Etat indépendant. Le roi Léopold recevait l'enclave du Lado, sa vie durant. Le bail d'une partie de la vallée du Nil ne devait pas sans doute avoir une influence bien longue étant donné l'âge du cession-

naire. L'Angleterre pouvait donc espérer rentrer en possession de ce territoire dans un avenir relativement restreint.

L'article 2 de ce traité prévoyait une cession d'une durée beaucoup plus étendue. L'Angleterre cédait à bail à l'Etat indépendant la plus grande partie du Bahr-el-Ghazal tant que l'Etat indépendant existerait comme tel ou comme colonie belge. Les territoires cédés devaient revenir à l'Angleterre quand le bassin du Congo cesserait de constituer un Etat souverain ou n'appartiendrait plus à la Belgique. Cette clause était insérée en prévision de l'exercice du droit de préférence de la France. L'Angleterre non seulement nous barrait ainsi de nouveau la route du Nil, mais elle s'assurait en outre qu'il en serait toujours ainsi.

Ce traité ne lui laissait pas seulement espérer qu'elle resterait seule la souveraine maîtresse de la vallée du Nil, il lui donnait également des arguments de droit en faveur d'une domination contestée jusqu'à ce jour. Il ne faut pas oublier qu'on était alors au lendemain des affaires d'Egypte. L'Angleterre s'y était installée seule et entendait en rester maîtresse. Or, la situation juridique du Soudan égyptien n'était pas alors définie d'une façon précise. Depuis le triomphe de la révolte des Madhistes, il n'était occupé par aucune puissance reconnue. Il était au pouvoir des dernières forces madhistes pour partie peut-être aussi sous la domination de ceux des anciens compagnons d'Emin Pacha qui avaient refusé de le suivre dans sa retraite. « Les territoires dont il s'agit (Revue de Droit International Public au 1^{er} août 1894), s'ils sont vacants *en fait*, ne sont point *en droit* des territoires sans maître. Ils forment la plus grande part de l'Egypte Equatoriale et ont pour maître légitime Khédive sous la suzeraineté du Sultan. Sans doute, le Khédive ne les possède pas actuellement, en ayant été dépouillé par les Arabes vainqueurs de Gordon ; mais il n'est pas possi-

ble de soutenir que la seule fortune de la guerre ni l'inaction (inspirée peut-être par les Anglais eux-mêmes) des troupes égyptiennes, en aient pu faire perdre à l'Égypte la propriété. Ce n'est pas un territoire sans maître, ce n'est donc pas un territoire à partager. C'est une partie non aliénée des vastes domaines de la Porte et la Porte jusqu'à ce jour n'a pas cessé d'en revendiquer en toute occasion la propriété ».

D'autre part, il résulte d'études faites à l'époque que celui qui sera le maître du cours supérieur du Nil aura entre ses mains le sort de l'Égypte inférieure qu'il pourra affamer, submerger ou détruire à volonté. « Aussi, on est tenté de se demander si l'Angleterre n'a pas précisément visé dans l'accord avec l'Etat indépendant la force qu'elle donnerait à ses prétentions sur le Haut-Nil, car il est clair que l'on serait mal venu de lui contester la propriété d'un territoire dont on lui aurait permis de céder la jouissance à un tiers chargé de l'occuper en son nom » (1). Le traité du 11 mai 1894 lui donnait donc des titres à la souveraineté juridique du Haut-Nil qui avait fait jusqu'alors l'objet de contestations.

L'Angleterre tirait enfin un troisième avantage de ce traité en lui permettant d'unir en un seul tenant ses possessions du Cap à l'Égypte qu'elle occupait. Elle avait déjà tenté de réaliser ce dessein quatre ans auparavant, lors des négociations avec l'Allemagne. Elle avait insisté pour se faire céder à bail sur le territoire allemand une bande de 25 kilomètres parallèle et analogue à celle qui était prévue dans le traité du 10 mai 1894. Mais l'Allemagne avait refusé cette concession et ne pouvait pas admettre que l'Angleterre obtint de la complaisance du roi des Belges ce qu'il lui avait été obstinément refusé en 1890.

(1) *Revue de Droit International Public*, 1^{er} août 1894.

Telle était la situation en mai 1894 lorsqu'on apprit à Paris la signature de l'accord anglo-congolais. Depuis plusieurs années les relations avec l'Angleterre étaient loin d'être cordiales. On redoutait à Paris l'extension d'un conflit colonial avec nos voisins d'Outre-Manche. Aussi, le Ministère des Affaires Etrangères avait-il prité en mains les négociations relatives au Congo qui n'avaient été jusque-là que du ressort des seuls spécialistes. C'est à ce titre qu'un fonctionnaire des Affaires Etrangères, M. Hanotaux dont l'influence grandissait chaque jour avait été envoyé à Bruxelles en avril 1894 pour négocier avec le roi Léopold. Pendant toute la durée des affaires congolaises, M. Hanotaux conserva la direction des affaires. A la fin du mois de mai 1894, le cabinet présidé par M. Casimir-Périer démissionna. M. Charles Dupuy, nommé président du Conseil confia à M. Hanotaux le portefeuille des Affaires Etrangères qu'il garda jusqu'au début de l'année 1895. A peine au pouvoir, M. Hanotaux précisa sa politique à l'égard de l'Angleterre. L'occasion lui en fut fournie lors de la discussion d'une interpellation de M. Etienne relative à l'accord du 10 mai 1894. Le Ministre des Affaires Etrangères déclara à la Chambre des Députés cette convention comme contraire au droit et jusqu'à plus ample informé comme nulle et de nulle portée à ses yeux.

Cette expression parut un peu vive à l'étranger. Et pourtant elle ne faisait qu'exprimer le mécontentement de la France vis-à-vis de l'Etat indépendant et vis-à-vis de l'Angleterre. Les griefs envers le roi Léopold n'étaient pas insignifiants. Après l'échec des pourparlers d'avril 1894, la France était en droit d'escompter le recours à l'arbitrage prévu par l'Acte général de Berlin du 26 février 1885. Au lieu de cette solution prévue et acceptée à l'avance par tous les signataires, l'Etat indépendant y compris, le roi des Belges s'arrangeait avec une autre

nation. La vivacité de M. Hanotaux s'explique d'autant mieux que nous savons maintenant que les négociations de Bruxelles en avril 1894 n'avaient été qu'un simple paravent puisque le roi Léopold était déjà d'accord avec l'Angleterre.

Le traité du 10 mai 1894 était également en contradiction avec l'interprétation que la France donnait à son droit de préférence sur l'Etat indépendant. En effet, la location d'une bande de 25 kilomètres le long des lacs n'était qu'une cession déguisée. En réalité, c'était un abandon fait à l'Angleterre, à titre gratuit ; or, la France estimait que le droit de préférence devait s'exercer en tout état de cause, que la cession fut à titre gratuit ou à titre onéreux. Lors des négociations de 1890, elle avait bien consenti à ne pas le revendiquer vis-à-vis de la Belgique, mais de la Belgique seulement et à certaines conditions. Pour garder ce droit elle n'avait pas reculé devant certains sacrifices de toute nature tant moraux que pécuniaires dont elle ne trouvait pas le bénéfice à cette heure puisque le roi Léopold donnait une partie de son territoire à une autre puissance que la Belgique et la France.

Enfin, nous nous voyions barrer la route du Nil que nous avions toujours eu soin de laisser ouverte. Les négociations avec l'Etat indépendant depuis 1887 avaient tendu à limiter les débordements du roi Léopold vers la vallée du Nil. Ses ambitions *nilotiques* étaient incompatibles avec les nôtres. L'accord signé le 15 mars 1894 avec l'Allemagne répondait également à la même préoccupation : laisser ouverte la voie du Nil. Les visées de la France qui s'étaient manifestées sans équivoques à différentes reprises étaient donc comprises par l'accord du 10 mai 1894.

La thèse de M. Hanotaux était d'ailleurs très fortement appuyée sur des arguments de droit et de fait. L'Etat indépendant s'était lui-même déclaré neutre lors de sa fondation. Or,

un Etat neutre ne peut acquérir de nouveaux territoires car il risque de contrecarrer les droits d'une autre puissance. Un Etat ordinaire peut courir ce risque et au besoin défendre ses ambitions par les armes ce qui est interdit à l'Etat neutre. De plus, si la situation créée par l'accord avec l'Angleterre était confirmée, l'Etat indépendant se trouverait dans une position anormale. Neutre pour tous les territoires délimités en 1884, il ne le serait plus pour ceux qu'il acquerrait en 1894.

Il convient de remarquer également qu'il y a une solidarité étroite entre le nouvel Etat et les puissances européennes qui travaillaient de concert à la civilisation de l'Afrique : l'Etat du Congo a l'aspect d'une institution internationale et ce point de vue est justifié par les stipulations extrêmement libérales que l'on rencontre dans les conventions passées par le nouveau souverain avec tous ses voisins. Fidèle à l'esprit de l'Association internationale dont il a hérité, fidèle à l'idée première du souverain dont cette institution sera le grand titre de gloire, l'Etat du Congo s'est présenté jusqu'ici aux autres puissances non pas comme un concurrent mais comme un instrument désintéressé de la civilisation. Il n'a voulu un territoire que pour le soustraire aux convoitises de tous et faire plus facile l'œuvre sociale européenne dans ces limites en la débarrassant des obstacles que lui auraient suscité des compétitions au moins probables. Cela peut-il se concilier avec des idées d'agrandissement ? La chose est plus que difficile à admettre (1). D'ailleurs le baron de Courcel avait dit que le : « nouvel Etat était territorialement constitué dans des limites précises » déterminées par des conventions signées avec les puissances. Ces limites sont donc une des conditions d'existence de l'Etat indépendant qui ne peut en sortir.

(1) *Revue de Droit International Public*, août 1894.

Enfin la politique de M. Hanotaux était basée sur l'équilibre que la convention du 10 mai 1894 détruisait au profit de l'Angleterre. Par la cession d'une bande de 25 kilomètres le long des lacs, celle-ci obtenait une place prépondérante en Afrique.

Les revendications de la France étaient donc de deux sortes : tout d'abord elles devaient limiter au 4^e parallèle les agrandissements de l'Etat indépendant et par là se laisser le champ libre vers le Nil, obtenir ensuite le retrait de la cession à bail de la bande de 25 kilomètres incompatible avec le droit de préférence. Les pourparlers qui furent entamés pour arriver à ce double résultat ne sont qu'un épisode des négociations générales qui eurent lieu à cette époque. L'action de la France fut soutenue par la Russie, la Turquie et l'Allemagne. La première était depuis peu notre alliée. La Turquie protesta contre les clauses du traité qui disposaient du Soudan égyptien, possession du Khédivé dont le Sultan était le suzerain. En 1856, 1871 et 1882 les puissances avaient garanti l'intégrité de l'empire ottoman et permettre l'occupation du Bahr-el-Ghazal, c'était privé le Sultan d'une de ses régions vassales les plus riches et les plus prospères.

Enfin l'Allemagne avait signé avec l'Etat indépendant en 1884 un traité dont l'article 4 prévoyait que l'Etat du Congo ne céderait aucune part de ses territoires à une tierce puissance sans le consentement du Cabinet de Berlin. En outre, en 1890, celui-ci s'était formellement opposé à la cession d'une bande de territoire de l'Afrique orientale comme le lui demandait l'Angleterre. L'Allemagne voulait avoir l'Etat indépendant comme voisin, car, ainsi que le disait la *Gazette de Cologne* (31 mai 1894), « le gouvernement allemand a toujours tenu à ce que le voisin direct du territoire du protectorat allemand entre le Tanganika et le lac Victoria fut le Congo. L'Angleterre s'est donné beaucoup de peine pour acquérir une bande étroite

entre la frontière de l'Etat du Congo et la sphère d'intérêts allemands ; mais le gouvernement s'y est refusé nettement pour des raisons naturelles et très compréhensibles. Et voici que l'Etat du Congo entre en scène et prétend sans aucun avertissement préalable et contre la volonté formellement exprimée par l'Allemagne, la forcer à accepter une frontière dont elle ne veut pas.

« L'Allemagne est en droit d'attendre que l'Etat indépendant auquel elle a toujours et en toute occasion accordé des protections pleines et entières, qu'il ne lui imposera pas par des voies détournées un voisin qu'elle avait précisément éloigné à la suite d'un arrangement ».

La protestation de l'Allemagne porta rapidement ses fruits et profita à la France. En effet, le 25 juin 1894, Sir Edward Grey, déclara à la Chambre des Communes que sur la demande du souverain de l'Etat indépendant du Congo, et sans que de « nouvelles conventions aient été établies » l'article 3 de la convention du 10 mai 1894 était annulé. L'Allemagne obtenait donc satisfaction ; l'Angleterre abandonnait l'idée d'acquérir une bande de 25 kilomètres de large sous forme d'une annexion déguisée. L'Etat indépendant continuait comme par le passé d'être voisin des pays de protectorat allemand. Le domaine patrimonial du roi Léopold restait intact et de ce côté la France obtenait satisfaction.

Restait la question de la délimitation des frontières du côté du Soudan égyptien. La France fit preuve de fermeté. Les 9 et 11 juin, M. Delcassé, Ministre des Colonies, fit voter d'urgence un crédit extraordinaire de 1 million 800.000 francs pour permettre à Monteil de renforcer les postes du Haut-Oubanghi. Un décret du 13 juillet séparait le Congo de l'Oubanghi dont l'administration était confiée au commandant Monteil. Pendant ce temps, des négociations se poursuivaient

entre Paris et Bruxelles ; elles aboutissaient à la signature d'un accord le 11 août 1894 par MM. Hanotaux et Haussmann d'une part, Devolder et Goffinet, d'autre part. L'article 1^{er} était ainsi rédigé : « La frontière entre l'Etat indépendant du Congo et la colonie du Congo belge après avoir suivi le Thalweg de l'Oubanghi jusqu'au confluent du M'Bomou et de l'Ouélé sera constitué ainsi qu'il suit :

- 1) Le Thalweg du M'Bomou jusqu'à sa source.
- 2) Une ligne droite rejoignant la crête du partage des eaux entre les bassins du Congo et du Nil.

A partir de ce point, la frontière de l'Etat indépendant est constituée par la dite crête de partage jusqu'à son intersection avec le 30° degré de longitude est de Greenwich (27° 40' Paris).

Le roi Léopold obtenait ainsi une certaine satisfaction. En effet, nous avons vu que la France estimait que la frontière déterminée par la convention de 1887 était le cours de l'Ouélé situé au sud du M'Bomou. L'Etat indépendant voulait que ce fut le cours du M'Bomou. L'accord du 11 août 1894 confirmait la thèse soutenue par l'Etat indépendant. Par contre, la France limitait l'extension de l'Etat indépendant vers le nord et maintenait ouverte la voie d'accès vers le Nil. En fait, les deux points sur lesquels elle tenait le plus, le maintien du droit de préférence, et la possession de la route du Nil lui étaient acquis. Elle n'avait pas fait adopter par le roi Léopold l'interprétation qu'elle donnait au droit de préférence. Mais elle avait montré d'une façon manifeste qu'elle n'admettait pas qu'on y portât atteinte.

CHAPITRE V

La tentative d'annexion de l'Etat indépendant à la Belgique en 1895

L'Etat indépendant se trouvait au début de 1894 dans une situation financière embarrassée. Le *Bulletin officiel de l'Etat indépendant du Congo* contient le budget de l'année 1893.

Dépenses ordinaires	5.410.681 fr.
-------------------------------	---------------

Recettes	2.540.183 fr.
--------------------	---------------

Soit un déficit de	2.870.498 fr.
------------------------------	---------------

qui fut comblé par le versement de 2 millions par le Trésor belge en vertu de la convention du 3 juillet 1890 et celui de 900.000 francs fait par le roi Léopold II.

Ce déficit était dû à l'insuffisance des recettes. Il ne faut pas oublier en effet qu'en vertu de l'Acte de Berlin la liberté commerciale avait été proclamée dans le bassin du Congo et l'Etat indépendant ne pouvant percevoir de droits se voyait privé d'une importante source de revenus à l'heure où ses dépenses augmentaient considérablement.

En effet, plus les représentants de l'Etat avançaient vers l'est, plus les difficultés devenaient nombreuses car ils se heurtaient à la domination arabe. Des mahométans venus de Zanzibar s'étaient installés au centre de l'Afrique et y avaient fondé un empire dont ils tiraient des esclaves pour la traite. Jaloux et inquiets de l'emprise croissante de l'Etat indépendant dans le bassin du Congo, ils se révoltèrent. C'est, comme nous l'avons vu, pour en finir avec eux et pour supprimer la

traite des esclaves, que Léopold II réunit en 1889 la conférence anti-esclavagiste de Bruxelles. Afin de faciliter son œuvre humanitaire, le roi souverain obtint l'autorisation de percevoir certains droits d'entrée au Congo, mais les ressources obtenues de la sorte furent peu importantes au début; aussi le roi Léopold résolut-il de pactiser avec les Arabes. Ce ne fut pas sans une certaine émotion que l'on apprit en Europe en 1892 qu'un célèbre négrier, Tippto-Tib, qui avait fourni des escortes à Cameroun et Stanley était devenu *vali* des Falls. Il administrait ces régions au nom de l'Etat indépendant.

Ses lieutenants n'eurent pas le même loyalisme que lui et se révoltèrent. Il fallut entreprendre une véritable campagne extrêmement dure pour ruiner leur domination et pacifier l'arrière-pays. Ce fut l'origine de grosses dépenses auxquelles il faut ajouter les ruineuses expéditions vers le Nil. Jusqu'alors, le roi y avait fait face à lui seul tout au moins pour la plus grande part.

« Mais ce n'était un secret pour personne, dit le *Précurseur d'Anvers*, que le roi n'était plus en état de continuer ses sacrifices en faveur de l'Etat du Congo. Il contribuait à ses dépenses pour plus de 1 million de francs par an sans compter la somme énorme (40 millions de francs, d'après M. de Burlet) qu'il avait consacrée à son premier établissement. Le moment était venu où des fonds devenaient d'absolue nécessité car l'Etat du Congo a une forte dette flottante dont les intérêts grèvent considérablement son budget. Consolider cette dette était devenu le principal desideratum du gouvernement de l'Etat ».

Parmi les éléments de cette dette se trouvait la créance de M. Browne de Tiege, président de la Compagnie du Commerce au Congo. Bien que la convention de 1891 eut interdit à l'Etat indépendant de contracter des emprunts sans l'autorisation de

la Belgique, le roi Léopold emprunta 5 millions de francs à M. de Browne de Tiege et ce, à l'insu de ses ministres. Les conditions de cet emprunt étaient les suivantes : intérêts de 6 0/0 ; en cas de non remboursement au 1^{er} juillet 1895 le prêteur devenait propriétaire de 16 millions d'hectares au Congo soit une superficie cinq fois plus grande que la Belgique.

Afin de pouvoir rembourser cette somme à l'échéance, le roi Léopold avait cédé en novembre 1894, 17 millions d'hectares de *terres vacantes* à la Société Générale de cultures présidée par le colonel anglais North, ami personnel du roi. La société devait entrer en jouissance le 1^{er} janvier 1895 après avoir versé 6.650.000 francs. Mais le roi ne pouvait conclure sans l'autorisation du ministère belge qui refusa de la donner. Or, la situation financière de l'Etat indépendant réclamait une solution rapide de ces difficultés ; comme la Belgique refusait d'accorder son concours aux capitalistes, elle devait se substituer à eux. L'éventualité d'une annexion anticipée du Congo avait été d'ailleurs envisagée car en juillet 1894, on avait ajouté à l'article 1^{er} de la constitution belge le paragraphe suivant :

« Les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir sont régis par des lois particulières. Les troupes européennes destinées à leur défense ne peuvent être recrutées que par des engagements volontaires ».

Le Cabinet de M. de Burlet estima dès le 20 décembre 1894 que la Belgique devait reprendre immédiatement le Congo plutôt que d'autoriser de nouveaux emprunts ou une avance de 15 à 20 millions. Les ministres réunis en conseil firent cette proposition au roi qui accepta et la convention provisoire de cession était signée avec les représentants de l'Etat indépendant le 9 janvier 1895.

Aussitôt connue en France, la cession de l'Etat indépendant

à la Belgique causa une vive émotion. M. Hanotaux, Ministre des Affaires Etrangères pria M. Bourée, Ministre de France à Bruxelles de faire savoir au comte de Mérode que nous désirions qu'on « ne s'engage pas à Bruxelles dans une affaire aussi importante sans tenir compte des actes et des engagements réciproques sur lesquels s'appuie le droit de préférence de la France... L'affaire en est restée exactement au point où elle se trouvait en 1890... Si réellement, le gouvernement du roi est disposé, comme vous l'a dit le comte de Mérode à se mettre d'accord avec nous, notamment sur la *question de l'aliénation éventuelle à titre gratuit*, il est évident que son intérêt est de réaliser l'accord dont il s'agit avant que la discussion ne s'engage au Parlement belge » (9 janvier 1895).

Le même jour « le comte de Mérode s'est déclaré prêt à rechercher les bases d'une entente, écrit M. Bourée, tout en faisant ses réserves quant à l'extension que nous entendions donner au sens de la lettre de M. Strauch, laquelle ne visait pas *l'aliénation éventuelle à titre gratuit* ». C'était toujours la même différence d'interprétation qui séparait les deux gouvernements et que nous avons eu déjà l'occasion de mentionner. La France estimait que son droit, véritablement de préférence, s'ouvrait en toutes circonstances. Pour la Belgique, il ne pouvait s'exercer qu'en cas de cession à titre onéreux.

Dans ces conditions, le 10 janvier 1895, M. Hanotaux faisait remettre au comte de Mérode la note suivante :

« Le gouvernement français ayant été informé de l'Acte de cession du Congo à la Belgique qui doit être très prochainement soumis à la ratification du Parlement croit devoir formuler à ce sujet toutes les protestations et réserves résultant de la situation de droit qui lui est acquise, tant par les actes synallagmatiques intervenus entre la France et l'Association internationale du Congo ou l'Etat indépendant, les 23, 24 avril

1884 et 22, 29 avril 1887, que par tous autres engagements et actes internationaux pouvant être mis en cause par la Convention entre la Belgique et l'Etat du Congo incluse dans le projet de loi dont il s'agit ».

Le 11 janvier, le ton du gouvernement belge se faisait plus accommodant « il était disposé à entrer immédiatement en pourparlers au sujet des conditions dans lesquelles la reprise de l'Etat indépendant par la Belgique peut se concilier avec notre droit de préférence » et le 13 janvier, le baron d'Anethan, Ministre de Belgique à Paris, écrivait à M. Hanotaux. « Les obligations de l'Association internationale africaine envers la France ont passé à l'Etat du Congo ; en passant intégralement à la Belgique elles ne peuvent acquérir qu'une garantie de plus ». L'esprit de conciliation que manifestait ainsi le gouvernement belge témoignait de la nécessité dans laquelle il se trouvait de ménager la France, pour les raisons que nous avons déjà énumérées. Aussi, les pourparlers devaient aboutir rapidement car le gouvernement belge avait besoin de l'autorisation de la France en tant que puissance garante de la neutralité reconnue en 1839.

En effet, pour que l'annexion de l'Etat indépendant puisse devenir définitive, il fallait le consentement des garants de la neutralité belge et un vote du Parlement belge. Les grandes puissances européennes s'étaient engagées en 1839 à faire respecter la neutralité de la Belgique. Mais, comme le faisait remarquer M. Renault à son cours « la Belgique ne pouvait d'une manière régulière acquérir une colonie sans le consentement de ses garants pour la raison bien simple que cette acquisition était de nature à entraîner pour la Belgique des difficultés particulières de nature à faire naître des circonstances dans lesquelles la neutralité belge pouvait être compromise. Par conséquent, cela modifiait la situation des garants.

Comme la garantie en pareil cas est établie dans l'intérêt des garants autant que dans l'intérêt du garanti, les garants peuvent exiger que la situation ne soit pas modifiée, que le risque auquel ils s'étaient exposés en établissant la garantie ne soit pas aggravé par la conduite du garanti ».

Des négociations qui s'ouvrirent alors avec elles, il résulte qu'elles n'estimaient en rien contraire à la neutralité dictée en 1839, le fait pour la Belgique d'acquérir une colonie. Comme le consentement de la France, puissance garante, était nécessaire, elle en profita pour faire reconnaître le droit de préférence qui lui avait été octroyé en 1884. Les pourparlers aboutirent rapidement car le 5 février 1895, M. Hanotaux, Ministre des Affaires Etrangères et M. D'Anethan, Ministre de Belgique à Paris, signèrent la convention suivante qui donnait complète satisfaction à la France :

1) « Le gouvernement belge reconnaît à la France sur ses possessions congolaises en cas d'aliénation de celles-ci à titre onéreux en tout ou partie.

Donneront également ouverture au droit de préférence de la France et feront, par suite, l'objet d'une négociation préalable entre le gouvernement belge et le gouvernement de la République française tout échange des territoires congolais avec une puissance étrangère ; toute concession, toute location des dits territoires en tout ou en partie aux mains d'un Etat étranger ou d'une Compagnie étrangère investie des droits de souveraineté.

2) « Le gouvernement belge déclare qu'il ne sera jamais fait de cession à titre gratuit, de tout ou partie de ces mêmes possessions.

3) « Les dispositions prévues aux articles ci-dessus s'appliquent à la totalité des territoires du Congo belge ».

Cette convention reprenait donc les bases formulées en 1890.

La France reconnaissait les titres particuliers que la Belgique avait à la possession de territoires déjà mis en valeur par son souverain et par ses nationaux mais elle faisait préciser la situation spéciale qu'elle avait vis-à-vis de l'Etat indépendant. Cette prétention n'avait rien d'excessif puisque dès 1887, M. Van Eetvelde reconnaissait le droit de préférence de la France pour le cas où la Belgique viendrait à *réaliser* les possessions du Congo. Le nouveau texte coupait court aux différences d'interprétation de l'accord de 1884 que les pourparlers de 1890 et 1894 avaient fait ressortir. Le gouvernement belge s'interdisait de céder ou de louer à qui que ce soit, Etat ou Compagnie à charte, soit à titre gratuit soit à titre onéreux sans en référer préalablement au gouvernement français.

A cet accord sur le droit de préférence étaient jointes comme en 1885 et en 1887 des clauses territoriales et probablement des clauses financières. Aucun texte officiel ne permet de préciser ces derniers arrangements ; constatons seulement que 110.000 obligations congolaises à lots étaient émises au comptant et à terme le 25 mars et une autre tranche de 260.875 quatre jours après, le 29 mars 1895.

Le gouvernement belge pressé d'aboutir devait obtenir l'adhésion de la France qui en profita pour se faire octroyer des profits accessoires : tout d'abord, une rectification avantageuse de frontière dans la vallée du Niari par la délimitation entre Manyanga et l'Océan Atlantique à propos de laquelle on discutait depuis le traité du 5 février 1885, qui avait donné à l'Etat indépendant la moitié de l'Ile Bamou située dans le Stanley pool. En 1895, nous acquérions la totalité de cette île. Telles étaient les conditions de l'adhésion de la France à l'annexion du Congo par la Belgique. Le traité fut soumis à la ratification du Parlement de Bruxelles.

Interpellé le 8 février 1895, par M. Lorand, député de Virton,

le comte de Mérode, Ministre des Affaires Etrangères, annonçait la signature à Paris d'un arrangement « mettant à l'abri de tout doute le droit pour la Belgique de reprendre le Congo et réglant d'une façon définitive l'exercice ultérieur du droit de préférence pour la France » ainsi que le dépôt du projet de loi approuvant l'annexion, qui eut lieu le 12 février. De l'exposé des motifs qui le précédait, on peut extraire cette déclaration au sujet du droit de préférence :

« Le droit de la France s'ouvre seulement au moment où le gouvernement belge voudrait faire abandon de tout ou partie de ses possessions coloniales sous l'une des formes spécifiées dans l'arrangement du 5 février. La négociation prévue dans ces circonstances place les deux parties sur un pied d'égalité et si, après de consciencieux efforts où la bonne volonté ne ferait certainement pas défaut d'aucun côté cette négociation n'aboutissait pas à dégager les éléments d'une entente, la difficulté se résoudra de toute manière par le recours à la procédure prescrite par l'article 12 de l'Acte général de Berlin ».

La procédure dont il était question ici est celle de la médiation ou éventuellement de l'arbitrage.

Le résultat des négociations était donc satisfaisant pour la France et M. François Deloncle, dans un discours à la Chambre des députés, le 28 février 1895 exprimait l'opinion générale en disant : « Au Congo, nous devons féliciter le gouvernement d'en avoir fini avec bien des difficultés qui depuis longtemps gênaient ses relations du côté de l'Etat indépendant... La convention récente relative au droit de préemption que possède la France sur la future Belgique africaine est un succès diplomatique du meilleur aloi ».

Mais, le roi Léopold n'avait acquiescé à l'annexion que contraint et bien à contre-cœur. Or, depuis le début de l'année les envois de caoutchouc à Anvers se succédaient rapidement,

les recettes provenant de la vente de l'ivoire s'étaient accrues considérablement et lui laissaient les plus belles espérances. De plus, l'émission à la Bourse de Paris lui assurait des ressources notables ; enfin, caressant toujours le rêve *d'être Pharaon*, il voulait être libre de poursuivre ses projets de conquête vers le Nil. « Pour toutes ces raisons, il se mit, dit M. Vandervelde, à combattre sous main la proposition qu'il venait de signer ; des hommes à sa dévotion se rencontrèrent avec les radicaux et les socialistes pour s'opposer à l'annexion... des renseignements réclamés par la Commission parlementaire ne vinrent pas ; le projet ne fut soutenu officiellement que pour la forme ».

Les socialistes étaient des adversaires de l'annexion et avaient appelé la discussion du projet « la bataille du Congo ». MM. de Lantsherre et Woeste intervinrent avec violence en faveur de l'ajournement. Devant cette opposition, le roi feignit l'émotion et proposa d'admettre l'ajournement et de se contenter de réclamer les crédits nécessaires pour permettre à l'Etat indépendant de subvenir à ses besoins jusqu'en 1896. Des divergences de vue se produisirent au sein du gouvernement. M. de Mérode, Ministre des Affaires Etrangères et partisan résolu de l'annexion immédiate estimait que le gouvernement avait pris position d'une façon trop évidente sur la question pour pouvoir en demander l'ajournement. La majorité de ses collègues, se rangeant à l'avis du roi, il donna sa démission.

Le 24 mai 1895, la Commission de la Chambre votait par quinze voix contre trois et deux abstentions, la motion suivante : « la Commission, sans rien préjuger sur le fond de la question, et estimant que la discussion sur la reprise du Congo ne pouvait avoir lieu avant le 1^{er} juillet, croit qu'il serait utile de demander à la Chambre les crédits nécessaires à l'Etat indépendant ». La Chambre se rangea à cet avis et vota malgré

l'opposition socialiste un crédit de 3.850.000 francs pour payer la créance de M. de Browne de Tiège et un prêt de 5 millions de francs aux chemins de fer du Congo.

La Belgique ne reprenait donc pas le Congo et l'accord que nous avions signé avec elle le 5 février 1895 devenait caduc et partant, sans objet. Quoique n'étant pas exécuté pour le moment, le traité du 5 février 1895 devait servir de base treize années plus tard à d'autres négociations.

CHAPITRE VI

L'arrangement de 1908

En 1889, le roi Léopold II avait fait un testament aux termes duquel il léguait le Congo à la Belgique. Dès 1894, l'article 1^{er} de la Constitution avait été modifié et prévoyait l'organisation des colonies. En 1895, un projet d'annexion avait été retiré devant l'opposition des socialistes et comme en 1901 l'Etat indépendant n'avait pas remboursé à la Belgique les sommes empruntées en 1891, il devait donc être annexé à la Belgique. Néanmoins, la question ne fut pas mise à l'ordre du jour ; le gouvernement se contenta de déposer un projet de loi coloniale prévu en 1894. Mais, celui-ci ne fut discuté que six ans plus tard. Léopold II confirma son legs en 1901 dans une lettre à M. Woeste. L'annexion devait être plus rapprochée qu'on ne l'espérait et sa réalisation plus rapide qu'on ne l'escomptait. En effet, les événements se précipitèrent.

En 1901, le roi Léopold n'accepta pas plus l'annexion qu'en 1895. Un projet de reprise immédiate déposé par M. Bernaert échoua devant l'opposition du souverain. La question ne fut pas jugée assez mûre pour être résolue alors. L'Etat indépendant, d'autre part, déclara que sa situation financière par suite des ressources croissantes résultant des produits du domaine était heureusement équilibrée et qu'il n'avait pas besoin de nouveaux subsides. La situation était ainsi caractérisée : l'emprunt de 1891 contracté pour dix ans n'était pas remboursé et l'annexion qui devait avoir lieu dans cette cir-

constance ne se faisait pas non plus. Il fallait donc qu'une loi intervint pour régler le sort de cette créance sur l'Etat indépendant. Le projet du gouvernement fut amendé à la suite d'une intervention de M. de Smet qui proposa de rappeler que dans les circonstances actuelles, la Belgique avait le droit d'annexer l'Etat indépendant. Les Ministres du roi, n'avaient pas en effet rappelé les droits de la Belgique. Le projet ainsi amendé ne constatait d'ailleurs que la *faculté* d'annexer. Il devint la loi du 10 août 1891, dont l'article unique est ainsi conçu :

« *Voulant conserver la faculté qu'elle tient du roi Souverain d'annexer l'Etat indépendant du Congo*, la Belgique renonce quant à présent au remboursement des sommes prêtées au dit Etat en exécution de la Convention du 3 juillet 1890 ainsi qu'à la déduction des intérêts sur les mêmes sommes. Les obligations financières contractées par l'Etat indépendant à raison des actes précités, ne reprendraient leur cours que dans le cas et à partir du moment où la Belgique renoncerait à la faculté d'annexion susvisée ». (Les lignes soulignées représentent l'amendement de M. de Smet).

Mais, la question de l'annexion ne disparaissait que pour peu de temps. De nombreuses protestations s'élevaient contre le mode d'exploitation de l'Etat indépendant. Des campagnes de presse assez violentes prirent naissance tant en Belgique qu'à l'étranger. Des réclamations des puissances étrangères, de l'Angleterre notamment, précipitèrent le cours des événements et la nécessité de l'annexion s'imposa rapidement. Pour mieux comprendre la portée des griefs adressés à l'Administration de l'Etat indépendant, il est nécessaire de remonter jusqu'à sa reconnaissance. La Conférence de Berlin avait, comme nous l'avons vu, proclamé la liberté commerciale dans le bassin conventionnel du Congo. Le nouvel Etat privé de la

meilleure source de ses revenus ne pouvait percevoir aucun droit d'entrée. La Conférence de 1889 avait bien autorisé la perception d'un droit de 10 0/0 afin de favoriser la lutte contre l'esclavage. Mais c'était insuffisant. Aux dépenses considérables nécessitées par la lutte contre les négriers, s'ajoutaient celles des expéditions entreprises pour favoriser la politique *nilotique* du roi Léopold. « Celui-ci, comme a dit le baron Beyens, voyait trop grand ; son imagination grisée par le succès ne connaissait pas d'obstacles ; les limites lui paraissaient trop étroites, il voulut prendre racine dans le bassin du Nil et étendre, d'autre part, son empire jusque dans le voisinage du Tchad. Ces rêves gigantesques expliquent les coûteuses et stériles expéditions qu'il envoya dans le Bahr-el-Ghazal et sur le Haut-Nil. Ces entreprises déraisonnables nous révèlent aussi pourquoi au régime libéral pratiqué de 1885 à 1891, il a substitué tout à coup celui du travail à outrance et du travail forcé ».

Le 21 septembre 1891, le roi Léopold avait en effet promulgué un décret qui d'ailleurs ne fut pas publié, aux termes duquel l'ivoire et le caoutchouc, les deux principales richesses du Congo, étaient déclarés fruits « domaniaux ». Dans la suite, des circulaires interdirent aux indigènes de chasser l'éléphant à moins d'apporter l'ivoire à l'Etat. Il leur était également défendu de distraire et de vendre à leur profit les fruits domaniaux. Quant aux étrangers qui les achetaient, ils étaient poursuivis pour recel.

Telle était la situation des récoltes. Quant à celle des terres, elle ne fut pas faite en faveur des indigènes. Partant du principe reconnu par les législations coloniales, que les terres vacantes appartiennent à l'Etat, le roi Léopold déclara que toutes celles qui n'étaient pas en propre aux indigènes devaient constituer le domaine de la couronne. C'était là une spoliation

à peu près complète. La propriété privée était en effet inconnue au Congo et celle des tribus était malaisée à délimiter. Dans de nombreuses circonstances, le gouvernement de l'Etat indépendant ne pouvait exploiter lui-même les richesses du Pays et devait passer par l'intermédiaire de compagnies privées. C'est ainsi qu'en 1892, la compagnie du Kasai s'assura le monopole de la récolte du caoutchouc dans cette région qui était une des plus riches du Congo. Elle se réserva en même temps le droit de désigner une partie des administrateurs et donna, en guise de compensation, la moitié des actions au gouvernement.

Mais, quand les stocks d'ivoire et de caoutchouc furent épuisés, on eut recours à l'impôt. Un Etat n'a-t-il pas le droit d'user de ce moyen pour se procurer des ressources ? N'a-t-on pas connu en Europe des corvées lorsque les Etats européens étaient dans une période de civilisation peu avancée ? Comme la monnaie n'existait pas au Congo, le seul impôt que l'on pouvait percevoir devait être évalué en travail. Un ancien ministre du Roi qui avait défendu le système innové au Congo, en invoquant les analogies avec ce qui se passait en Europe remarquait que « le roi commit la faute grave de ne pas assurer suffisamment une organisation prudente et une perception modérée de cet impôt ». En effet, le 5 décembre 1892, un décret du roi souverain qui ne fut pas publié au Bulletin officiel, chargea le secrétaire d'Etat, M. Van Eetvelde, « de prendre toutes les mesures qu'il jugerait utiles ou nécessaires pour assurer la mise en exploitation du domaine privé ». C'est en vertu de ces pouvoirs que les administrateurs exigèrent des prestations en nature de la part des indigènes. Les dangers auxquels pouvaient donner lieu des instructions aussi vagues, se trouvèrent encore augmentés du fait que les agents des compagnies privées reçurent le pouvoir de réclamer eux aussi

des prestations dont ni la nature ni le taux ne furent déterminés. Ne dépendant de personne, ils commirent de graves abus.

Ce régime déjà arbitraire par lui-même, fut encore aggravé par les primes que l'on donnait aux agents de l'Administration et des compagnies privées sur les quantités de caoutchouc et d'ivoire récoltées dans leurs circonscriptions. Si ce régime reçut de nombreuses modifications, le but resta le même ; les moyens seuls furent modifiés. Ce furent d'abord des gratifications, puis des frais de perception, des points donnés aux agents qui avaient contribué à augmenter les récoltes. Ce furent enfin des allocations de retraites qui ne devaient pas être données au personnel de district « dont la situation ne serait pas, tant sous le rapport humanitaire et politique que sous le *rapport économique* dans une voie de progression constante ». Les agents avaient carte blanche ; ils avaient été recrutés au hasard, peu instruits pour la plupart et sans aucune préparation coloniale. Aussi, comme le constate M. Vandervelde, des abus furent-ils commis, des crimes abominables restèrent impunis après avoir été déferés à la justice.

Munis de ces pouvoirs, les représentants de l'Etat indépendant et des compagnies prirent des mesures pour assurer la mise en valeur du Congo. Il leur fallait de la main-d'œuvre : au début on avait employé des chinois ; mais les 9/10 avaient succombé. On fut donc contraint de n'employer que des indigènes en grand nombre pour transporter les marchandises dans un pays où il n'y avait pas de voies ferrées et l'on exigeait des prestations en nature pour fournir du bois et de la nourriture aux caravanes.

Ce régime n'allait pas sans provoquer les résistances de la part des indigènes. Tous les moyens étaient employés pour les contraindre à obéir. On leur appliquait la « chicotte » ; on

arrêtait les chefs et l'on choisissait des otages même parmi les femmes. Dans les villages, on plaçait des sentinelles qui veillaient à ce que les nègres se rendent à la forêt. On organisait des expéditions qui se terminaient souvent par le massacre ou l'incendie.

Si les travaux étaient payés aux indigènes, l'absence de concurrence avait provoqué une baisse des prix considérable augmentée encore par suite du manque de monnaie. La compagnie du Kasai avait donné pour instruction à ses agents de réduire les prix payés aux indigènes et de ne plus leur donner que cinquante centimes ou un franc au maximum par kilo de caoutchouc. En outre, on les payait avec des marchandises qui avaient été surévaluées.

Telles sont quelques-unes des caractéristiques du régime léopoldien inauguré en 1891. Les nombreuses protestations qu'il provoquait amenèrent une certaine amélioration de la condition des indigènes. En effet, le gouvernement édicta le 18 novembre 1903 un décret qui contenait une certaine réglementation. Tout assujetti devait fournir tous les mois quarante heures de travail et recevoir une rémunération correspondant au taux habituel des salaires. Mais, d'après M. Vandervelde, ce décret fut outrageusement violé. Aussi, les campagnes contre l'Administration de l'Etat indépendant continuèrent-elles comme auparavant. Pour en connaître les arguments et la portée, il suffit de rechercher les résultats du régime inauguré par le roi Léopold, pour la Belgique et pour le Congo lui-même.

Le roi Souverain désirait faire de la Belgique une grande puissance, et c'est dans ce but qu'il s'était lancé dans les affaires congolaises. Les premières années du nouvel Etat avaient été extrêmement difficiles. Le roi avait dû faire face à toutes les dépenses et y avait résolument engagé toute sa for-

tune. Il nourrissait également de grands projets pour l'embellissement et l'armement de la métropole qu'il voulait protéger contre les envahissements des puissances voisines. Mais, pour atteindre ce but, des crédits étaient nécessaires et le Parlement belge ne les eut sans doute pas votés. Aussi, le roi Léopold résolut-il de prélever, sur les bénéfices réalisés par le Congo, les sommes nécessaires à l'exécution des travaux qu'il avait projetés en Belgique tant à Bruxelles qu'à Ostende.

L'entreprise congolaise ayant réussi, il put non seulement récupérer les pertes qu'il avait faites mais augmenter le patrimoine qu'il avait reçu de son père. On estime que de 1898 à 1907 le domaine de la Couronne lui rapporta au bas mot une cinquantaine de millions. En 1908, il possédait à Bruxelles et à Ostende des immeubles pour une valeur de cinquante millions. Il faut également mentionner les capitaux importants qu'il avait placés dans un grand nombre de sociétés commerciales, situées dans tous les pays aussi bien au Congo qu'à la Côte d'Azur et qu'en Chine. Le baron Beyens dit que « l'avenir lui reprochera surtout une idée fausse, une conception surannée de son œuvre civilisatrice ; d'avoir considéré le Congo comme une propriété de rapport ».

Les résultats du régime de 1891 sont moins brillants pour le Congo. Les corvées, le portage, le travail forcé, les expéditions militaires avaient décimé la population dans certaines régions. Dans d'autres, les indigènes avaient pris la fuite plutôt que d'être soumis à un tel régime. Le Rev. Clarks disait en 1895 : « Le caoutchouc a coûté des centaines de vies dans ce district », « Le système fiscal de 1891, déclara le P. Vermeersch, a dépossédé les noirs de leurs terres, les a soumis à un véritable servage ; ils voient passer leurs richesses à *Boula Matadi* (c'est le nom que les indigènes donnaient à Léopold II) ».

- M. Delcommune qui a visité le Mayombe vers 1880, fut

douloureusement frappé trente ans plus tard en voyant combien le nombre des villages avait diminué. D'après Stanley, Irebu comptait en 1883, 15.000 habitants et même 30.000 si l'on y ajoute les faubourgs. Or, en 1906, il n'y avait plus dans cette région que des villages clairsemés.

Quant à la situation économique du Congo elle ne justifie pas les sacrifices imposés aux indigènes. Si l'on se reporte aux chiffres du commerce spécial, on trouve :

1891	5.343.000 francs.
1895	10.943.000 —
1901	50.488.000 —
1908	43.372.000 —

La progression est remarquable ; mais en réalité elle n'est pas plus forte que celle des autres colonies africaines qui ont connu un régime moins arbitraire et moins abusif. En effet, le commerce spécial de la Guinée Française était de :

10.000.000 en 1895

29.762.000 en 1908

Les diverses appréciations que l'on vient de lire sur le mode d'exploitation du Congo dénotent l'hostilité qui animait les esprits au début du ^{xx}e siècle. Les attaques contre l'Administration de l'Etat indépendant devinrent si vives que le roi Léopold dut en tenir compte. Aussi, le 23 juillet 1904, il institua une Commission chargée d'enquêter sur les faits incriminés. Le rapport fut publié en 1906 et montra la nécessité de réformes profondes et le roi promulgua divers décrets. Celui du 3 juin 1906 définit les terres occupées par les indigènes et prit toute une série de mesures pour consacrer leurs droits. Celui du 12 septembre 1906 enleva aux compagnies concessionnaires le droit d'exploiter les territoires concédés qui passe à l'Etat à la charge de livrer aux compagnies le caoutchouc à quatre francs le kilo. L'impôt était mieux défini, il

était de six francs au minimum et de vingt-quatre francs au maximum. Le nombre d'heures correspondant à l'impôt ne doit pas dépasser quarante heures par mois. Enfin, des mesures étaient prises pour que le système des équivalences ne donna plus lieu à des appréciations arbitraires. On pouvait s'acquitter en argent, en produits ou en travail. « C'était là d'incontestables adoucissements au régime antérieur, estime M. Vandervelde, plus d'impôt en payage, plus de fourniture de volailles ou de chèvres aux agents de l'Etat, plus de délégation aux sociétés commerciales du droit de percevoir l'impôt. Mais, pour les fournitures de poisson, pour le portage, pour la récolte des produits du domaine, la loi des quarante heures reste debout ».

En même temps qu'il promulguait ces décrets, le roi Léopold s'engageait, dans une lettre adressée à ses secrétaires généraux, à prévenir la Belgique quand le moment serait venu de procéder à l'annexion. Il stipulait également que le Congo devait être un bien inaliénable entre les mains des belges et qu'en prenant possession de la souveraineté du Congo, le légataire devrait respecter la fondation de la Couronne. Certains passages de cette lettre parlaient de la situation internationale de l'Etat indépendant, mais faisaient abstraction du droit de préférence de la France. Le gouvernement de la République fit demander des explications à Bruxelles. Il ne semble pas toutefois qu'une négociation véritable s'en soit alors suivie. Le point ne paraît pas mériter d'ailleurs d'être éclairci car la question devait se poser peu de temps après.

En effet, à la suite des révélations de la Commission d'enquête, les Chambres belges se saisirent de la question du Congo et le roi souverain dut promettre de déposer un projet d'annexion.

Le 28 novembre 1907, le traité d'annexion de l'Etat indé-

pendant à la Belgique était signé par le représentant des deux puissances. Et le 4 décembre 1907, M. de Trooz, président du Conseil des Ministres, déposait sur le bureau de la Chambre un projet de loi tendant à sa ratification. Celui-ci fut renvoyé à la Commission dite des XVII, instituée en 1906 pour préparer la loi coloniale prévue en 1894 et 1901 ainsi que les conditions de l'annexion dont on parlait depuis plus de dix ans et qui pouvait se réaliser depuis 1901. Le peu d'empressement témoigné par la Belgique pour faire aboutir ce projet témoigne que ni l'Etat indépendant ni le gouvernement belge n'étaient pressés de sortir de cette situation provisoire et d'aborder des problèmes irritants. Mais, deux événements vinrent modifier cet état de choses. M. de Trooz mourut et fut remplacé par M. Schollaert, partisan de l'annexion qui toutefois avait pesé les inconvénients du maintien du domaine de la Couronne ; d'autre part, le gouvernement anglais prenait résolument position et réclamait une solution immédiate.

« Mon gouvernement, dit le roi Edouard VII à l'ouverture solennelle du Parlement britannique, a la pleine conscience de la grande inquiétude qui a été ressentie au sujet du traitement qui est infligé à la population indigène du Congo. L'unique désir de mon gouvernement est de voir le gouvernement du Congo administrer l'Etat avec humanité et conformément à l'esprit de l'acte de Berlin. J'ai la confiance que les négociations actuellement en cours entre le souverain de l'Etat indépendant et le gouvernement belge produiront ce résultat ». Cette attitude du roi d'Angleterre ne fut pas sans impressionner profondément les belges. On pensa que, si une solution n'intervenait pas à assez brève échéance, ces protestations contre un état de choses représenté à l'étranger comme grave cesseraient d'être verbales et se traduiraient par une intervention des puissances ou de quelques-unes d'entre elles.

La déclaration du souverain anglais qui avait été précédée de nombreuses discussions au Parlement, fut suivie de discussions nouvelles à la Chambre des Communes et à la Chambre des Lords. Un livre blanc fut publié, où on dénonçait les actes de brutalité qui avaient été commis au Congo contre les indigènes. Sir Edward Grey, Ministre des Affaires Etrangères, déclara le 26 février au cours d'un débat à la Chambre des Communes : « Je ne puis croire que le Parlement belge consentirait à endosser la responsabilité du gouvernement du Congo dans l'état où celui-ci se trouve présentement, si ce n'était pour avoir un droit de contrôle réel et absolu. Et je déclare sans embage, pour ce qui nous concerne, que tout semblant de transfert de ce genre, qui laisserait le contrôle effectif au pouvoir des autorités actuelles, ne serait point considéré par nous comme donnant une garantie satisfaisante du respect des droits conférés par les traités. Ce que nous envisageons, lorsque nous parlons de la solution belge, *c'est un transfert clair et intégral, assurant un contrôle parlementaire effectif et absolu* ».

Il fallait donc aboutir, et aboutir rapidement. Or, une des grandes objections que formulaient les anti-annexionnistes était le maintien de la fondation de la Couronne, condition *sine qua non* mise à l'annexion par le roi Léopold dans le codicille de 1906. Après de nombreux pourparlers, et sur la pression de l'Angleterre, qui ne voulait à aucun prix son maintien, elle fut supprimée le 5 mars 1908. Le projet de ratification du traité d'annexion fut voté le 20 août 1908 et le 18 octobre 1908 la promulgation en était faite.

Le roi Léopold ne pouvait plus, comme il l'avait fait jusqu'alors, tergiverser sur la question du droit de préférence. A différentes reprises, il était arrivé à ne pas le préciser mais de nouveaux atermoiements ne lui étaient plus permis. De deux maux, il choisissait le moindre. S'il souscrivait à l'an-

nexion, il devait résoudre les difficultés avec la France ; s'il ne le faisait pas, les grandes puissances, l'Angleterre, l'Allemagne et les Etats-Unis allaient intervenir. Celles-ci prétendaient que l'Administration congolaise s'était faite en violation du traité de Berlin et réclamaient l'arbitrage prévu par cet acte. Mieux valait discuter avec une seule puissance qu'avec plusieurs. Aussi, les négociations aboutirent-elles rapidement au sujet du droit de préférence. On convint de s'en tenir simplement aux termes de l'arrangement de 1895 devenu caduc « en droit puisque l'une des parties contractantes, la Belgique n'avait pas capacité d'engager l'Etat du Congo et puisque celui-ci n'était pas lié par ce traité, la France n'était plus engagée, mais le traité conservait néanmoins toute la valeur d'un engagement moral pris par la Belgique aussi bien que par nous (1) ».

L'accord fut signé le 23 décembre 1908 à Bruxelles, par M. Davignon, Ministre des Affaires Etrangères de Belgique, M. Beau, Ministre de France en Belgique et M. Emile Gentil, ancien commissaire général au Congo français.

Voici le texte de cet arrangement :

Arrangement portant règlement du droit de préférence de la France sur les territoires de l'Etat du Congo.

Considérant qu'en vertu des lettres échangées les 23, 24 avril 1884, entre M. Strauch, président de l'Association internationale du Congo, et M. Jules Ferry, président du Conseil et Ministre des Affaires Etrangères de la République française, un droit de préférence a été assuré à la France pour le cas où l'Association serait amenée un jour à réaliser ses possessions ; que ce droit de préférence a été maintenu lorsque

() Rapport de M. Pichon au Sénat.

l'Etat indépendant du Congo a remplacé l'Association internationale.

Considérant qu'à la suite du transfert à la Belgique des possessions de l'Etat indépendant du Congo, en vertu du traité de cession du 28 novembre 1907 et de l'acte additionnel à ce traité en date du 5 mars 1908, le gouvernement belge se trouve substitué à l'obligation contractée sous ce rapport par le gouvernement du dit Etat.

Les soussignés sont convenus des dispositions suivantes qui régleront désormais le droit de préférence de la France à l'égard de la colonie belge du Congo.

ARTICLE 1^{er}. — Le gouvernement belge reconnaît à la France un droit de préférence sur ses possessions congolaises, en cas d'aliénation de celles-ci à titre onéreux, en tout ou en partie.

Donneront également ouverture au droit de préférence de la France et feront, par suite, l'objet d'une négociation préalable entre le gouvernement de la République française et le gouvernement belge, tout échange des territoires congolais avec une puissance étrangère ; toute concession, toute location des dits territoires, en tout ou en partie, aux mains d'un Etat étranger ou d'une compagnie étrangère investie de droits de souveraineté.

ARTICLE 2. — Le gouvernement belge déclare qu'il ne sera jamais fait de cession à titre gratuit, de tout ou partie de ces mêmes possessions.

ARTICLE 3. — Les dispositions prévues aux articles ci-dessus s'appliquent à la totalité des territoires du Congo belge.

La France obtenait également une rectification de frontières avantageuse entre Manyanga et l'Océan Atlantique et dans le Stanley pool où elle acquérait l'île Bamou tout entière. Elle se faisait également octroyer des tarifs réduits sur les chemins de

fer du Congo. Le riz notamment bénéficiait d'une réduction de tarif de 76 0/0 ; les fers, fontes, aciers et les matériaux de construction d'une de 40 0/0.

Le projet de loi portant ratification du traité fut déposé à la Chambre des députés le 3 juin 1909. Le gouvernement belge prenait de son côté des dispositions analogues. Mais, aucun des deux Parlements ne statua immédiatement. D'autre part, des élections législatives générales eurent lieu au printemps 1910. Le projet de loi étant devenu caduc, un autre dépôt s'imposait. Les deux Chambres belges votèrent la ratification les 23 et 29 décembre 1910. En France, la Chambre des députés vota le projet de loi le 11 juillet 1911 seulement.

Sur ces entrefaites, des négociations avec l'Allemagne au sujet du Congo et du Maroc, suivirent l'envoi du *Panther* à Agadir. Aussi, la discussion du projet de loi portant ratification de l'accord franco-belge ne vînt en discussion devant le Sénat qu'en même temps que l'accord franco-allemand de 1911. En effet, le traité avec l'Allemagne du 4 novembre 1911 contenait de nombreuses clauses relatives au Congo, le Sénat statua d'abord sur ce dernier accord et aborda ensuite la discussion de l'acte de 1908. Toutefois, les deux votes donnèrent lieu à des déclarations sur l'influence que l'accord avec l'Allemagne pouvait exercer sur notre droit de préférence. En effet, l'article 16 du traité du 4 novembre 1911 était ainsi conçu :

ARTICLE 16. — Dans le cas où le statut territorial du bassin conventionnel du Congo, tel qu'il est défini par l'acte de Berlin du 26 février 1883, viendrait à être modifié du fait de l'une ou de l'autre des parties contractantes, celles-ci devraient en conférer entre elles, comme aussi avec toutes les autres puissances signataires du dit acte de Berlin.

M. Baudin, rapporteur au Sénat du projet relatif à l'accord franco-allemand estima qu'il ne portait aucune atteinte à

notre droit de préférence. « On a dit, écrit-il, dans son rapport, qu'il avait été question pour le gouvernement de la République de céder à l'Allemagne le droit de préférence que l'Association internationale du Congo, l'Etat indépendant et la Belgique, celle-ci par un accord du 23 décembre 1908 actuellement soumis au Sénat ont successivement reconnu à la France sur les territoires formant actuellement la colonie belge. En aucun cas, le gouvernement de la République n'aurait pu consentir à cette cession, ainsi que M. de Kinderlin l'a exposé à une Commission du Reichstag, *le droit de préemption de la France est personnel et intransmissible*.

Les dispositions de l'article 16 qui, comme on l'a vu, ne s'appliquant pas spécialement au Congo belge, ne font d'ailleurs pas tomber le droit de préférence de la France sur le Congo belge. Si la Belgique voulait un jour aliéner sa colonie, elle devrait, comme par le passé, s'adresser tout d'abord à la France pour négocier cette aliénation.

Les déclarations faites du reste à la Commission par M. le Président du Conseil, Ministre des Affaires Etrangères, ont confirmé cette interprétation ».

Quand la ratification du traité franco-allemand du 4 novembre 1911 fut votée, le Sénat aborda l'examen du projet relatif à la convention du 28 décembre 1908. Le rapporteur, M. Pichon, ne se montra pas aussi optimiste que M. Baudin sur l'interprétation de l'article 16 :

« Toutefois, écrit-il, dans son rapport, la Commission a cru devoir demander à M. le Président du Conseil des explications sur la portée que le gouvernement attribue à l'article 16 du traité franco-allemand du 4 novembre 1911.

Avant que cette disposition soit prise, l'exercice de notre droit de préférence dépendait uniquement de la Belgique et de la France. Dans le cas où nous aurions eu à le revendiquer,

nous n'aurions pas eu à prendre l'avis d'une autre puissance. Désormais au contraire, il est stipulé que nous aurions à en conférer préalablement avec l'Allemagne comme avec les Etats signataires de l'acte de Berlin. Ces Etats sont, comme on sait, en dehors de l'Allemagne, de la France et de la Belgique, l'Autriche-Hongrie, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suède, la Norvège et la Turquie.

Pourquoi avoir officiellement déclaré que nous aurions à nous entendre avec ces puissances avant tout exercice de notre droit ? C'est assurément une satisfaction donnée par nous à l'Allemagne. Quelles peuvent en être les conséquences ? N'est-elle pas de nature à porter ombrage à la Belgique ? En fait, et bien qu'en droit notre situation soit la même, notre privilège n'est-il pas modifié ?

M. Poincaré avait déjà répondu à la tribune du Sénat aux observations formulées à ce sujet par divers orateurs dans la discussion du traité franco-allemand. Il avait déclaré que la clause nouvelle qui réglemeⁿté éventuellement l'exercice de notre droit de préférence n'était pas de nature à justifier les appréhensions de notre part, non plus que de la part du gouvernement de Bruxelles. — Sans doute avait-il dit, le statut territorial du bassin conventionnel du Congo ne pourra à l'avenir être modifié par le fait de l'une des puissances signataires de l'acte du 4 novembre sans que l'autre puissance soit elle-même appelée à intervenir et non seulement à intervenir mais à faire intervenir toutes les autres puissances signataires de l'acte de Berlin... Mais le droit de préférence ou de préemption n'a jamais fait l'objet d'aucune cession. C'est un droit personnel et non transmissible. L'article 16 de la convention ne le fait pas tomber. Si la Belgique voulait un jour aliéner sa colonie, elle devrait comme par le passé, nous traiter en première

ligne. Il s'ouvrirait ensuite une convention générale... Nous n'avons pris ni accepté aucune mesure que la Belgique, notre voisine et notre amie, puisse considérer comme désobligeante pour elle. S'il en était autrement, je ne défendrais pas le traité.

M. le Président du Conseil entendu par la Commission a confirmé les déclarations qu'il avait faites à la tribune. La Commission en a pris acte et tout en pensant qu'il aurait été préférable de ne pas ajouter au texte ancien relatif à notre droit de préférence un texte nouveau qui peut donner lieu dans l'avenir à des difficultés et qui, le lendemain de son adoption par les gouvernements de Paris et de Berlin n'a pas été sans susciter des inquiétudes, elle est unanime à vous proposer l'adoption du projet de loi ».

Le Sénat vota le projet de loi qui lui était présenté. Mais, la guerre de 1914 ayant rompu tous les traités avec l'Allemagne, il faut donc se reporter au seul accord de 1908 pour examiner l'étendue et la valeur du droit de préférence de la France sur le Congo belge.

CONCLUSION

Étendue et valeur du droit de préférence

Il est vain de discuter sur la portée que l'accord franco-allemand de 1911 aurait pu exercer sur le droit de préférence. En effet, d'après le traité de Versailles (art. 118) l'Allemagne a renoncé à « tous droits, titres ou privilèges quelconques sur ou concernant tous territoires lui appartenant, à elle ou à ses alliés, ainsi qu'à tous droits, titres ou privilèges ayant pu, à quelque titre que ce soit, lui appartenir vis-à-vis des puissances alliées et associées ». Elle ne pourrait donc plus se prévaloir de l'article 16 relatif aux modifications éventuelles du bassin conventionnel du Congo.

Pour apprécier l'étendue du droit de préférence, il faut donc se reporter à l'accord de 1908. Le droit de la France doit s'exercer tout d'abord en cas de cession du Congo à titre onéreux ; que celle-ci prenne l'aspect d'une vente, d'une location à une puissance étrangère ou à une compagnie concessionnaire. Il faut également ajouter les rectifications de frontière. En 1890, la Belgique avait voulu écarter cette éventualité ; mais la France repoussa cette interprétation et l'accord de 1908 ne contient aucune restriction à ce sujet.

Il ne dit pas, d'une façon expresse, que le droit de la France doit s'exercer au cas d'aliénation à titre gratuit ; mais, la Belgique s'est engagée à ne jamais aliéner à titre gratuit ses territoires congolais. Si elle en avait l'intention, elle devrait d'abord s'entendre avec la France qui pourrait alors faire

valoir ses revendications. Le droit de préférence est donc réellement un droit de préférence et non pas seulement un droit de préemption. Dans les deux cas, des négociations seraient donc entamées. Si la Belgique voulait aliéner le Congo à titre onéreux, la France pourrait lui offrir l'équivalent de ce qu'on lui proposerait par ailleurs. En cas de cession à titre gratuit, la France devrait donner son adhésion et serait à même alors de formuler des propositions. Si elle ne pouvait se mettre d'accord avec la Belgique, il y aurait lieu de recourir à l'arbitrage prévu par l'acte de Berlin de 1885.

Le droit de préférence de la France devrait s'exercer, en vertu de l'article III de la convention de 1908 sur la totalité des territoires du Congo belge, c'est-à-dire sur tous les territoires possédés au jour où s'ouvrirait l'exercice du droit car le traité ne dit pas les territoires actuellement possédés. D'autre part, les négociations successives ont montré que ce droit limité à l'origine aux postes de l'Association internationale s'est étendu à toutes les annexions de l'Etat indépendant et partant à celles que pourrait éventuellement réaliser la Belgique.

On peut se demander si, en tout état de cause, sans même qu'il fut question d'une annexion, la France peut exercer un certain contrôle sur le Congo. En 1894, M. Hanotaux avait déclaré à la tribune de la Chambre des députés que le droit de préférence « donnait à la France une raison particulière de s'intéresser à ce qui se passait dans les territoires administrés dans l'Etat du Congo ». Sans doute, elle ne pourrait y exercer aucune ingérence ni immixtion incompatibles avec la souveraineté de la Belgique ; mais, il ne faut pas oublier que l'Etat indépendant a été mis sous la *tutelle* des grandes puissances. C'est à ce titre d'ailleurs que l'Angleterre protesta en 1906 contre l'exploitation du Congo. Or, la France n'a pas seulement

reconnu l'Etat indépendant à cette condition mais son droit de préférence fait d'elle l'héritier éventuel du Congo belge. A ce double titre, elle peut veiller à une possession qui lui fera peut-être retour un jour.

Cette situation, bizarre il est vrai, est de nature à renforcer la valeur de notre droit. Créé en prévision de circonstances qui ne se sont point réalisées et qui sans doute ne se réaliseront point dans l'avenir puisque le Congo est devenu une colonie belge, la France a consenti de grands sacrifices pour l'acquérir et le conserver. Comme il constitue pour la Belgique une grande gêne on pourrait trouver dans son abandon matière à échange en cas de négociations et de tractations avec la Belgique. C'est là une bien faible valeur par rapport à ce qu'il a coûté à la France, encore conviendra-t-il de ne pas l'oublier quand viendra le moment de le faire valoir.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Recteur
de l'Académie de Paris,*

APPELL.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu :

Le Président de la Thèse,

DE LAPRADELLE.

BIBLIOGRAPHIE

- Livre Jaune.** — Affaires du Congo, 1884-1895.
- Livre Jaune.** — Affaires du Congo et de l'Afrique Occidentale, 1884.
- Livre Jaune.** — Affaires du Congo et de l'Afrique Occidentale, 1885.
- Livre Jaune.** — Protocoles et Acte général de la Conférence de Berlin, 1884-1885.
- Livre Jaune.** — Arrangements, actes et conventions concernant le Nord, l'Ouest et le Centre de l'Afrique, 1881-1898.
- Christian Schefer.** — D'une guerre à l'autre.
- Bulletin du Comité de l'Afrique Française** (Collection).
- Wauthers.** — L'Etat Indépendant du Congo.
- J. de Witte.** — Les deux Congo.
- Correspondant.** — Année 1919.
- Cours de M. Renault au Doctorat** (1916-1917).
- Ed. Payen.** — Belgique et Congo.
- Bonfils et Fauchille.** — Manuel de Droit International Public.
- Despagnet.** — Droit International Public.
- Descamps.** — L'Afrique Nouvelle.
- Boussenard.** — Les Grands Explorateurs.
- Louis Henrique.** — Les Colonies Françaises (VI).
- Dubois et Terrier.** — Un Siècle d'expansion coloniale.
- Annuaire des Valeurs cotées à la Bourse de Paris.**
- Pierre Daye.** — Les Conquêtes africaines des Belges.
- Revue Bleue.** — Année 1894.
- Perrinjaquet.** — Les annexions déguisées de territoires.
- Revue de droit international public.** — 1894.
- Baudry-Lacantinerie.** — Précis de droit civil.
- Vandervelde.** — Belgique et Congo.

Comité d'Entente Franco-Belge. — Rapport du Baron Beyens (le 23 février 1919).

Documents parlementaires. — Rapport de M. Pichon, n° 66. Convention Franco-Belge de 1908, Sénat, 19 février 1912.

Documents parlementaires. — Rapport de M. Baudin, n° 24. Accord Franco-Allemand de 1911, Sénat, 25 janvier 1912.

Revue Universelle (Tome II).

Traité de Versailles du 28 juin 1919.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER. — Origines du Droit de Préférence. Accord de 1884.	7
CHAPITRE II. — Les Explications de 1887	27
CHAPITRE III. — Les Négociations de 1890	33
CHAPITRE IV. — L'Incident de 1894.	39
CHAPITRE V. — La tentative d'annexion de l'Etat Indépendant à la Belgique en 1895.	53
CHAPITRE VI. — L'Arrangement de 1908.	63
CONCLUSION. — Portée et valeur du Droit de Préférence de la France sur le Congo Belge	81
BIBLIOGRAPHIE	85

